

Dezernenten als Schnittstellenmanager:

**Die politische Dimension der Führungsarbeit an der
Schnittstelle zwischen Kreisverwaltung und Kreispolitik**

Master-Thesis
zur Erlangung des Grades eines
Master of Arts (M.A.)
im Master-Studiengang Public Management

vorgelegt von
Sandra Grüninger

Studienjahrgang 2010-2013

Erstgutachterin: Dr. Claudia Schneider
Zweitgutachterin: Dr. Hanne Weisensee

Abstract

Dezernenten arbeiten an der Schnittstelle zwischen Kreisverwaltung und Kreispolitik. Vor allem in der Beratung und Unterstützung des Landrats und des Kreistags, also durch die inhaltliche Vorbereitung der Landkreispolitik, sind Dezernenten in landkreispolitische Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse eingebunden. Diese Arbeit analysiert die politische Dimension der Führungsarbeit in der Kreisverwaltung. Diesbezügliche Erkenntnisse wurden explorativ mittels Leitfaden-Interviews mit Dezernenten und Landräten gewonnen. Es wurden vier Schnittstellen zwischen Politik und Verwaltung ermittelt, an denen die Dezernenten verschiedene Instrumente und Techniken der politischen Führung anwenden und an den einzelnen Schritten des Policy Cycle beteiligt sind.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	VII
Abbildungsverzeichnis	VIII
Anlagenverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	X
1 Einleitung	1
2 Die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung	4
2.1 Was ist Politik?	5
2.2 Was ist Verwaltung?	6
2.3 Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung	6
2.4 Die funktionale Politisierung der Verwaltung	9
2.5 Akteure aus Politik und Verwaltung an der Schnittstelle	9
2.5.1 Unterscheidung zwischen Politikern und Bürokraten	10
2.5.2 Der Wandel vom klassischen zum politischen Bürokraten	10
2.5.3 Führungskräfte der Verwaltung als Schnittstellenmanager und Grenzgänger.....	12
2.6 Zwischenfazit: Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung	13
3 Politische Führung in der Verwaltung	14
3.1 Was ist politische Führung?	14
3.2 Techniken und Instrumente politischer Führung	15
3.2.1 Parlamentarische Arena	15
3.2.2 Verhandlungsdemokratische Arena.....	16
3.2.3 Öffentliche Arena	17
3.2.4 Arenenübergreifende Verhandlungstechniken	18
3.2.5 Kerntechniken des Politikmanagements.....	19
3.2.5.1 Führung durch Wissens- und Informationsmanagement	19

3.2.5.2	Elementarisierung und Fokussierung.....	20
3.2.5.3	Hartnäckigkeit und Beharrlichkeit.....	20
3.2.5.4	Wertorientierte Führung	20
3.2.5.5	Timing und Absicherung	21
3.3	Zwischenfazit und erste These.....	21
4	Gestaltung von politischen Prozessen.....	22
4.1	Verwaltung als Policy Making	22
4.2	Der Policy Cycle als Modell für den politische Gestaltungsprozess	24
4.2.1	Problemdefinition und Agenda Setting	26
4.2.2	Politikformulierung und -entscheidung.....	27
4.2.3	Politikimplementierung	27
4.2.4	Politikevaluierung und -terminierung.....	28
4.3	Stärken und Grenzen des Modells	28
4.4	Zwischenfazit und zweite These.....	29
5	Methoden der Datenerhebung und Datenanalyse.....	29
5.1	Die Methode der Datenerhebung.....	29
5.1.1	Die Erhebungsmethode: Das Leitfaden-Interview	30
5.1.2	Das Erhebungsinstrument: Der Interviewleitfaden	30
5.1.3	Die Auswahl der Stichprobe.....	31
5.1.4	Der Ablauf der Interviews	33
5.1.5	Die Dokumentation der Interviews	34
5.2	Die Methode der Datenanalyse.....	34
5.2.1	Die qualitative Inhaltsanalyse.....	34
5.2.2	Das Ablaufmodell der qualitativen Inhaltsanalyse.....	35
5.2.3	Interpretation und Analyse des Kategoriensystems	39
5.3	Gütekriterien	39

6 Die politische Dimension der Führungsarbeit an den vier Schnittstellen zwischen Kreisverwaltung und Kreispolitik.....	40
6.1 Erste Schnittstelle: Beratung und Unterstützung des Landrats.....	42
6.1.1 Der Landrat trägt die Gesamtverantwortung für den Landkreis.....	42
6.1.2 Dezernenten als Berater und Unterstützer des Landrats.....	43
6.1.3 Dezernenten als eigenverantwortliche Experten für ihren Bereich .	46
6.1.4 Abgestimmtes Vorgehen der Verwaltungsspitze	47
6.1.5 Zwischenfazit: Informationsmanagement als politisches Führungsinstrument der Dezernenten.....	47
6.2 Zweite Schnittstelle: Zusammenarbeit mit dem Kreistag	49
6.2.1 Die Initiative kommt aus der Verwaltung	49
6.2.2 Mehrheitsfähige Vorschläge und Entscheidungsreife herstellen.....	50
6.2.3 Der Kreistag benötigt das Fachwissen der Verwaltung	51
6.2.4 Instrumente zur Abstimmung im Vorfeld von Gremienentscheidungen.	52
6.2.5 Techniken zur Abstimmung im Vorfeld von Gremienentscheidungen.	54
6.2.6 Zwischenfazit: Anwendung von Kerntechniken des Politik- managements durch die Dezernenten	56
6.3 Dritte Schnittstelle: Zusammenarbeit mit Landkreisen, Kommunen und anderen Akteuren.....	59
6.3.1 Zusammenarbeit mit anderen Landkreisen und Kommunen.....	60
6.3.2 Instrumente für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren.....	61
6.3.3 Techniken für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren	63
6.3.4 Zwischenfazit: Informationsbeschaffung und Gesprächsbereit- schaft mit anderen Akteuren.....	64
6.3.4.1 Wissens- und Informationsmanagement.....	64
6.3.4.2 Verhandlungstechniken	65
6.4 Vierte Schnittstelle: Lobbyarbeit und politische Interessenvertretung für den Landkreis	66

7	Die politische Dimension der Führungsarbeit im Rahmen des Policy Cycle	67
7.1	Problemdefinition	68
7.2	Agenda Setting.....	69
7.3	Politikformulierung und -entscheidung	70
7.4	Politikimplementierung	71
7.5	Politikevaluierung	72
7.6	Politikterminierung	73
7.7	Zwischenfazit: Dezernenten als Koordinatoren des Policy Cycle.....	73
8	Fazit.....	75
8.1	Wissens- und Informationsmanagement.....	76
8.2	Verhandlungsführung und Kommunikationstechniken	77
8.3	Dezernenten stehen für Kontinuität in der Landkreispolitik	77
9	Ausblick	79
	Anlagen.....	XI
	Literaturverzeichnis	XVIII
	Erklärung	XXII

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über die Stichprobe	33
Tabelle 2: Übersicht über die Schnittstellen mit den dazugehörigen Kategorien .	41
Tabelle 3: Landrat trägt Gesamtverantwortung für den Landkreis	42
Tabelle 4: Dezernenten als Berater und Unterstützer des Landrats.....	44
Tabelle 5: Dezernenten als eigenverantwortliche Experten für ihren Bereich	46
Tabelle 6: Abgestimmtes Vorgehen der Verwaltungsspitze	47
Tabelle 7: Initiative kommt aus der Verwaltung	49
Tabelle 8: Mehrheitsfähige Vorschläge und Entscheidungsreife herstellen	50
Tabelle 9: Kreistag benötigt Fachwissen der Verwaltung	52
Tabelle 10: Instrumente zur Abstimmung im Vorfeld von Gremienentscheidungen .	53
Tabelle 11: Techniken zur Abstimmung im Vorfeld von Gremienentscheidungen ..	54
Tabelle 12: Zusammenarbeit mit anderen Landkreisen und Kommunen.....	60
Tabelle 13: Instrumente für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren.....	62
Tabelle 14: Techniken für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren	63
Tabelle 15: Interessenvertretung und Einflussnahme.....	66
Tabelle 16: Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	66
Tabelle 17: Beteiligung am Policy Cycle und Steuerung der Prozesse.....	68
Tabelle 18: 1. Schritt: Problemdefinition	68
Tabelle 19: 2. Schritt: Agenda Setting.....	69
Tabelle 20: 3. Schritt: Politikformulierung und -entscheidung	70
Tabelle 21: 4. Schritt: Politikimplementierung	71
Tabelle 22: 5. Schritt: Politikevaluierung.....	72

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Techniken und Instrumente in der Parlamentarischen Arena	16
Abbildung 2: Techniken und Instrumente in der Verhandlungsdemokratischen Arena ..	17
Abbildung 3: Techniken und Instrumente in der Öffentlichen Arena.....	18
Abbildung 4: Der idealtypische Policy Cycle	25
Abbildung 5: Ablaufmodell für die qualitative Inhaltsanalyse	38

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Interviewleitfaden für Dezernenten	XI
Anlage 2: Interviewleitfaden für Landräte	XIV
Anlage 3: Anlage zu den Interviewleitfäden	XVII

Abkürzungsverzeichnis

bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
Dez	Dezernent
d.h.	das heißt
ELB	Erster Landesbeamter
LR	Landrat
sog.	sogenannte
vgl.	vergleiche

1 Einleitung

Es sind die Landkreise, die neben den Städten und Gemeinden im Rahmen der Kommunalen Selbstverwaltung die Angelegenheiten der Menschen vor Ort regeln, das Zusammenleben gestalten und die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen sicherstellen. Abfallbeseitigung, stationäre Krankenversorgung, Öffentlicher Personennahverkehr und unterschiedlichste Sozialprojekte sind nur einige der Bereiche in der Zuständigkeit der Landkreise, die von wesentlicher Bedeutung für die Lebensqualität der Menschen sind.

Maßgeblich beteiligt an der Gestaltung dieser Landkreisaufgaben sind neben dem von der Landkreisbevölkerung gewählten Kreistag und dem vom Kreistag gewählten Landrat die Dezernatsleitungen als oberste Führungskräfte der Verwaltung. Die Dezernenten¹ tragen die Führungsverantwortung für ihre Dezernate und unterstützen den Landrat und den Kreistag durch die Vorbereitung der politischen Entscheidungen in den Kreisgremien. Sie arbeiten also an der Schnittstelle zwischen Kreisverwaltung und Kreispolitik.

Die Dezernenten sind die engsten Mitarbeiter des Landrats und häufig die erste Anlaufstation in der Verwaltung für Kommunalpolitiker. Sie bereiten die Entscheidungen des Kreistags vor, indem sie Vorschläge erarbeiten, die die Machbarkeit und Umsetzbarkeit nicht nur aus fachlicher, sondern auch aus politischer Sicht berücksichtigen. Es ist also zu vermuten, dass die Arbeit der Dezernenten eine politische Dimension hat und über die verwaltungsmäßige Umsetzung von politischen Entscheidungen hinausgeht.

Auf der Ministerialebene wird dieser Funktion der politischen Entscheidungsvorbereitung durch den speziellen Status des sog. politischen Beamten Rechnung getragen. Der politische Beamte steht in einem besonderen Vertrauensverhältnis zum Minister bzw. zur Regierung und kann, wenn dieses nicht mehr gegeben ist, in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden. In den Stadtverwaltungen wiederum gibt es neben dem Oberbürgermeister die Beigeordneten, die als oberste Führungskräfte der Verwaltung vom Gemeinderat auf Zeit in ihre Positionen gewählt werden. Die Dezernenten hingegen, denen beim Landkreis die Aufgaben an der

¹ Auf geschlechtsneutrale Formulierungen wird in dieser Arbeit aus Gründen der Lesbarkeit verzichtet. Im Text sind immer beide Geschlechter gemeint.

Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung obliegen, sind Laufbahnbeamte, die einmalig vom Kreistag nach den fachlichen Kriterien Eignung, Befähigung und Leistung unbefristet ernannt werden. Es handelt sich somit formell nicht um politische Positionen.

Die Übergänge zwischen Verwaltung und Politik auf den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung sind fließend. Auf kommunaler Ebene, wo die politischen Vertretungsgremien verfassungsrechtlich keine Parlamente, sondern Verwaltungsorgane sind, ist eine Trennung zwischen beiden Sphären noch weniger gegeben. Festzustellen ist allgemein eine zunehmende Politisierung der Verwaltung, wobei es nicht nur um Parteizugehörigkeit geht, sondern auch um eine funktionale Politisierung. Führungskräfte der Verwaltung denken bei ihrer Aufgabenerledigung auch in politischen Kategorien, und es kommt zu einer teilweisen Überlappung der Rollen von Politikern und Verwaltungsleuten.

Politische Führung unterscheidet sich von anderen Arten der Führung vor allem dadurch, dass sie auf Konsensfindung, politische Mehrheiten und schließlich auf Wahlerfolg ausgerichtet ist. Um dies zu erreichen, setzen Politiker verschiedene Instrumente und Techniken ein, wie eine Untersuchung von Politiker-Biographien ergeben hat. Über kommunalpolitische Entscheidungen werden das Leben und die Rahmenbedingungen in Städten, Gemeinden und Landkreisen gestaltet. Unter Politik werden daher in dieser Arbeit Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse verstanden, im Rahmen derer Probleme artikuliert, Lösungen gesucht und Handlungsalternativen aufgezeigt werden. Wie die Dezernenten in den Landkreisen an diesen politischen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen beteiligt sind, darüber gibt es keine empirischen Untersuchungen.

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit der politischen Dimension der Führungsarbeit von Dezernenten auf Landkreisebene. Sie lenkt den Blick darauf, wie die Dezernenten an der Schnittstelle arbeiten, inwieweit sie politisch denken und handeln. Deshalb soll zum einen die Arbeitsweise der Dezernenten mit der von Politikern verglichen werden, zum anderen soll untersucht werden, ob und wie die Dezernenten an den verschiedenen Phasen eines politischen Gestaltungsprozesses beteiligt sind. Dabei geht es in der vorliegenden Arbeit nicht um Parteipolitik.

Diese Arbeit untersucht die folgenden Forschungsfragen:

- Welche Instrumente und Techniken der politischen Führung wenden Dezernenten an?
- An welchen Schritten des Policy Cycle als idealtypisches Modell politischer Gestaltungsprozesse sind die Dezernenten beteiligt?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden Dezernenten und Landräte aus verschiedenen Landkreisen in Baden-Württemberg befragt. Diese Arbeit ist auf Baden-Württemberg begrenzt, da sich die Kommunalverfassungen, die das Zusammenspiel zwischen Verwaltung, Landrat und Kreistag regeln, je nach Bundesland unterscheiden. Dabei liegt der Fokus auf den subjektiven Erfahrungen der Dezernenten, um zu verstehen, wie sich dieses politische Handeln in die Führungsarbeit der Verwaltung einfügt, wie es vom Einzelnen ganz persönlich eingeschätzt und erlebt wird. Dieses Bild wird durch die Sichtweise der Landräte als Vorgesetzte der Dezernenten und kommunale Wahlbeamte an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung ergänzt. Die Befragung wurde in Form von teilstrukturierten Interviews mit einem offenen Interviewleitfaden durchgeführt. Die Auswertung der Interviews erfolgte durch eine qualitative Inhaltsanalyse mit induktiver Kategorienbildung. Die Kategorien wurden direkt aus den Aussagen der Befragten abgeleitet und so wurden die subjektiven Wahrnehmungen und Schwerpunkte der Dezernenten und Landräte abgebildet.

Die Ergebnisse dieser Arbeit richten sich an die Praktiker in den Landkreisverwaltungen und in der Landkreispolitik, um sie für die fachliche und politische Funktion der Dezernenten in den politischen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen zu sensibilisieren. Die Anforderungen, die sich aus der politischen Dimension der Arbeit der Dezernenten ergeben, sollten auch bei der Personalauswahl berücksichtigt werden. Diese Studie wendet sich auch an die verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Hochschulen und liefert ihnen für ihre Beschäftigung mit dem Verhältnis von Politik und Verwaltung sowie mit kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen empirische Daten über die Arbeit auf Landkreisebene. Damit werden die Studien, die für die Stadt- und Ministerialverwaltungen vorliegen, um Erkenntnisse auf Landkreisebene ergänzt.

Kapitel 2 beschäftigt sich mit der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung. Nach der Definition von Politik (Kapitel 2.1) und Verwaltung (Kapitel 2.2) wer-

den die theoretischen Erkenntnisse zum Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung (Kapitel 2.3) und zur zunehmenden Politisierung der Verwaltung (Kapitel 2.4) vorgestellt. Wie sich Politiker und Beamte unterscheiden, wird in Kapitel 2.5.1 aufgezeigt. Kapitel 2.5.2 bietet einen knappen Aufriss der Studien zum Übergang vom klassischen zum politischen Bürokraten. Wie die Führungskräfte der Verwaltung durch ihre Tätigkeit an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung zu *Schnittstellenmanagern* oder *Grenzgängern* werden, beschreibt Kapitel 2.5.3. Das dritte Kapitel beschäftigt sich zunächst mit dem Begriff der politischen Führung (Kapitel 3.1), stellt Instrumente und Techniken aus der politischen Führung (Kapitel 3.2) vor, die Korte und Grasselt ermittelt haben und mündet in die erste These (Kapitel 3.3), die dieser Studie zu Grunde liegt. Kapitel 4 widmet sich dem politischen Prozess. Im Anschluss an die Auseinandersetzung mit der Vorstellung von Verwaltung als Policy Making (Kapitel 4.1) wird das hieran anknüpfende Modell des Policy Cycle (Kapitel 4.2) vorgestellt, auf dem die zweite These für die vorliegende Studie basiert (Kapitel 4.4). Die Methoden der Datenerhebung und Datenanalyse werden in Kapitel 5 behandelt. In Kapitel 6 werden die Ergebnisse dieser Studie anhand von vier ermittelten Schnittstellen zwischen Politik und Verwaltung (Kapitel 6.1 bis 6.4) vorgestellt. In Kapitel 7 werden die Ergebnisse hinsichtlich der Beteiligung der Dezernenten an den einzelnen Schritten des Policy Cycle analysiert. Den Abschluss der Arbeit bilden Fazit (Kapitel 8) und Ausblick in Kapitel 9.

2 Die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung

Neben dem Landrat als politischem Wahlbeamten arbeiten die Dezernenten als oberste Führungskräfte der Verwaltung an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung, die in diesem Kapitel beschrieben wird. Dabei wird immer wieder Bezug genommen auf die Ministerialebene, für die umfangreichere Erkenntnisse vorliegen als für die kommunale Ebene. Es werden die Begriffe Politik und Verwaltung definiert und deren Verhältnis dargestellt. Abschließend werden die an der Schnittstelle tätigen Akteure aus Politik und Verwaltung vorgestellt.

2.1 Was ist Politik?

Es gibt eine Vielzahl von Politikbegriffen, die jeweils unterschiedliche Aspekte hervorheben. Politik umfasst die Formen, in denen Politik gemacht wird (z.B. Institutionen, Verfassung, Rechtsordnung), die Inhalte, die durch Politik verwirklicht werden sollen und die Prozesse, die zwischen den am politischen Geschehen Beteiligten ablaufen². Im Englischen wird die Mehrdeutigkeit des Begriffs Politik in *politics*, *polity* und *policy* aufgegliedert. *Polity* bezeichnet die formale Dimension der Politik, d.h. die Ordnung des politischen Systems, des Normengefüges und der Institutionen, in denen politische Prozesse ablaufen. Dabei sind diese sowohl Ergebnis („geronnene Politik“³) als auch Voraussetzung („Weichenstellung“⁴) für zukünftige politische Prozesse und politische Inhalte. *Politics* bezeichnet den durch Interessengegensätze gekennzeichneten Prozess der Austragung von Konflikten und der Verteilung von Macht und Einfluss. Der Begriff zielt ab auf die Durchsetzung von Politik. Um die Politikinhalte und um Gestaltung geht es bei *policy*. Im Zentrum steht die Frage nach den Gegenständen, Zielen und Instrumenten von Politik und die Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse durch Staat und Politik⁵. Für Naßmacher und Naßmacher geht es bei Politik um die Bewertung und anschließende Entscheidung unterschiedlicher Gestaltungsmöglichkeiten. Politik ist für sie „jener Ausschnitt des gesellschaftlichen Lebens, der durch Entscheidung zwischen alternativen Handlungsmöglichkeiten allgemein verbindliche Entscheidungen hervorbringt.“⁶ Scharpf definiert Politik als „Prozess, in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden.“⁷ Politik wird logisch als eine Abfolge von Schritten konzipiert, die mit der Artikulation und Definition von Problemen anfängt und später mit der verbindlichen Festlegung von politischen Programmen und Maßnahmen und deren Umsetzung beendet wird.⁸

² Böhret/Jann/Kronenwett, S. 3.

³ Bogumil/Jann, S. 23.

⁴ Ebd., S. 23.

⁵ Vgl. Böhret/Jann/Kronenwett, S. 3, Bogumil/Jann, S. 23.

⁶ Naßmacher/Naßmacher, S. 12.

⁷ Scharpf, S. 15.

⁸ Bogumil/Jann, S. 21.

2.2 Was ist Verwaltung?

Unter Verwaltung ist in dieser Arbeit die öffentliche Verwaltung gemeint, also „die im Rahmen der Gewaltenteilung ausgeübte behördliche Tätigkeit, die weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung ist.“⁹ Für Hesse und Ellwein ist öffentliche Verwaltung „die Summe aller Einrichtungen und organisierten Wirkungszusammenhänge, die vom Staat, den Gemeinden und den von ihnen geschaffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Erledigung öffentlicher Aufgaben unterhalten werden.“¹⁰

Öffentliche Verwaltung lässt sich funktional unterscheiden in Ordnungsverwaltung, Dienstleistungsverwaltung, wirtschaftende Verwaltung, Organisationsverwaltung und politische Verwaltung.¹¹ Politische Verwaltung ist „derjenige Teil der Verwaltung, in dem Führungshilfe, Entscheidungsvorbereitung für die politische Spitze sowie Beobachtung und Planung samt den sich daraus ergebenden Führungstätigkeiten für die Verwaltung selbst erbracht werden. Die politische Verwaltung ist durch die Nähe zur Politik definiert, also auch dadurch, dass in ihr politische Überlegungen angestellt werden müssen.“¹²

Kommunalverwaltung ist als Träger der gesetzlich garantierten Kommunalen Selbstverwaltung ein Teil der öffentlichen Verwaltung und eine eigene Ebene im Verwaltungsaufbau. Dabei haben die Kommunen eine Doppelfunktion im föderalen System: Zum einen haben sie als sogenannte Untere Verwaltungsbehörde den Vollzug zentralstaatlicher Entscheidungen zu gewährleisten. Dabei unterliegen sie dem Aufsichts- und Weisungsrecht des Landes. Zum anderen verfügen die Kommunen im Rahmen des grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltungsrechts über eine eigene Organisations-, Personal-, Finanz-, Planungs- und Satzungshoheit.¹³

2.3 Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung

Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung hat sich im Laufe des letzten Jahrhunderts verändert. Während früher eine instrumentelle Sichtweise der öffentlichen Verwaltung vorherrschte, die die Verwaltung im Sinne der funktionalen Gewaltenteilung auf den Vollzug und die Umsetzung politischer Entscheidungen

⁹ <http://wirtschaftslexikon.gabler.de> [3.12.2012].

¹⁰ Hesse/Ellwein, S. 465.

¹¹ Ebd., S. 465.

¹² Ebd., S. 465.

¹³ Bogumil/Jann, S. 5.

beschränkte, ist ihr „eine weitere Aufgabe im Bereich des Policy Making zuge wachsen. Das Parlament als eigentlich gedachtes Zentrum der politischen Meinungsbildung ist überfordert und muss wesentliche Aufgabenteile der Exekutive und der Verwaltung überlassen. Die Verwaltung erlangt eine entscheidende Rolle bei der politischen Meinungsbildung, indem sie maßgebliche Informationen für eine konsensfähige Lösung in den politischen Entscheidungsprozess hinein trägt.“¹⁴ Nach Schedler und Proeller ist die Politik in ihrer Entscheidungsvorbereitung auf die fachliche Unterstützung der Verwaltung angewiesen. „Die Verwaltung nimmt damit faktisch eine politische Funktion wahr, denn die Selektion der Information in sich ist Politik.“¹⁵ Auch Machura sieht, dass die Verwaltung über ihre ausführende dienende Funktion hinausgeht: „Wer nämlich die Entscheidungsalternativen auswählt und die Informationsgrundlagen zusammenstellt, kann die politische Entscheidung durchaus lenken. Der hohe Sachverstand der kontinuierlich und spezialisiert in bestimmten Aufgabenbereichen arbeitenden Verwaltung kann hier den Ausschlag zugunsten einzelner Politiken geben.“¹⁶ Nicht nur in der Vorbereitung, auch im Vollzug von politischen Entscheidungen bestehen Gestaltungsmöglichkeiten, wie in Kapitel 4.2 noch ausgeführt wird.

Betrachtet man das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung auf Landkreisebene, so ist festzustellen, dass es hier die klassische Gewaltenteilung nicht gibt: Der Kreistag als kommunale Vertretungskörperschaft ist „ein Verwaltungsorgan, damit Teil der Kommunalen Selbstverwaltung und der Exekutive zuzuordnen, und kein Parlament im eigentlichen Sinn, obwohl es viele Übereinstimmungen mit sonstigen Parlamenten gibt. Eine klare Trennung zwischen Politik und Verwaltung ist nicht erkennbar und auch nicht beabsichtigt.“¹⁷ Der Kreistag entscheidet über alle Angelegenheiten des Landkreises, soweit der Landrat nicht kraft Gesetzes zuständig ist.¹⁸ Leiter der Landkreisverwaltung ist der vom Kreistag auf Zeit gewählte Landrat. Kreistag und Kreisverwaltung mit dem Landrat an der Spitze bilden damit das „Tandem der kommunalen Selbstverwaltung“.¹⁹

¹⁴ Schedler/Proeller, S. 18.

¹⁵ Ebd., S. 23.

¹⁶ Machura, S. 20.

¹⁷ Bogumil/Jann, S. 192.

¹⁸ § 19 Abs. 1 Landkreisordnung Baden-Württemberg.

¹⁹ Naßmacher/Naßmacher, S. 209.

Als Hauptorgane des Landkreises gestaltet dieses Tandem die freiwilligen Aufgaben und Pflichtaufgaben, die in den Wirkungskreis der kommunalen Selbstverwaltung fallen. Wie oben beschrieben, hat die Landkreisverwaltung als sogenannte Untere Verwaltungsbehörde - ohne Beteiligung des Kreistags - den Vollzug zentralstaatlicher Entscheidungen zu gewährleisten. Der Erste Landesbeamte ist in Baden-Württemberg Stellvertreter des Landrates und Leiter der staatlichen Verwaltung. In der Regel ist er gleichzeitig Dezernent.

Empirische Befunde zu Entscheidungsprozessen in Städten und Gemeinden zeigen, dass der Gemeinderat meistens nur prozessleitende oder Kulminations-Beschlüsse fasst und sich häufig in die Rolle eines Ratifikationsorgans für Verwaltungsentscheidungen drängen lässt.²⁰ Auch ist das Ratsgremium kein einheitlich handelnder Akteur. „Durch die einzelnen Fraktionen als Zusammenschlüsse von Vertretern einer Partei oder Gruppierung bzw. deren Untergliederungen stellt der Rat sich als höchst differenziertes und ebenfalls hierarchisch strukturiertes Gremium dar.“²¹

Die ehrenamtlichen Räte sind auf die Verwaltung angewiesen und könnten ohne deren Zuarbeit keine fundierten Beschlüsse fassen. Gemeindeordnung und Landkreisordnung übertragen dem Verwaltungschef die Aufgabe, die Beschlüsse der Gremien vorzubereiten. „Das Ergebnis der Vorbereitungstätigkeit sind ‘beschlussreife’ Entschließungsvorschläge oder Satzungstexte (sog. ‘Vorlagen’) der Verwaltung.“²² Diese vorbereitende Tätigkeit wird in der Regel im Auftrag des Verwaltungschefs vom obersten Führungspersonal der Kommunal- oder Landkreisverwaltung erledigt. „In die Bearbeitung der Vorlagen fließen ebenso eigene Wertvorstellungen wie die aus überörtlichen und örtlichen Kontakten der Verwaltungsspitze resultierenden Sichtweisen ein.“²³

Die Vorbereitung der Vorlage liegt bei der Verwaltung, die Entscheidung darüber ist Aufgabe des Rates. Ein Austausch zwischen Politik und Verwaltung über die Vorlage findet nicht nur in der Sitzung, „sondern vor allem über einen besonderen Kommunikationsprozess zwischen Rat und Verwaltung statt, in dem sogenannte ‘Vorentscheider’ eine zentrale Rolle spielen.“²⁴ „Der politisch einflussreiche

²⁰ Ebd., S. 209ff.

²¹ Ebd., S. 211.

²² Ebd., S. 215f.

²³ Ebd., S. 216.

²⁴ Ebd., S. 237.

Ratsvertreter braucht Information und findet sie in der Verwaltung. Der Verwaltungsmanager andererseits sucht den Kontakt, um sein Vorhaben rechtzeitig politisch abzusichern.“²⁵ Aus diesem beiderseitigen Interesse entwickelt sich nach Banner eine Gruppe von Vorentscheidern. „Die Gruppe der Vorentscheider bildet somit den Transmissionsriemen zwischen der bürokratischen Vorbereitungsma-schinerie und dem politischen Entscheidungsorgan.“²⁶

2.4 Die funktionale Politisierung der Verwaltung

Wie oben beschrieben, sind die Führungskräfte der Verwaltung am politisch-administrativen Entscheidungsprozess beteiligt. Das taktische Operieren bei der Beschlussvorbereitung, politisch motivierte Informationspolitik und der damit verbundene Einfluss auf die politische Führung werden als funktionale Politisierung²⁷ bezeichnet.²⁸ Funktionale Politisierung “implies a greater sensitivity of civil servants for consideration of political feasibility and institutes a kind of political self-control of top bureaucrats through their anticipation of the reactions of the cabinet and of parliament to their policy proposals and legislative drafts.”²⁹

Bogumil und Jann stellen eine zunehmende Politisierung des öffentlichen Dienstes und einen fließenden Übergang zwischen Politik und Verwaltung fest. Dies betrifft nicht nur die Ministerialverwaltung, sondern auch die Kommunalverwaltung.³⁰

2.5 Akteure aus Politik und Verwaltung an der Schnittstelle

Im Folgenden werden die Akteure gegenübergestellt, die, direkt aus der Verwaltung oder Politik kommend, an der Schnittstelle tätig sind.³¹

²⁵ Banner (1972), S. 165.

²⁶ Ebd., S. 167.

²⁷ Als „formale Politisierung“ wird die Parteipolitisierung von Beamten bezeichnet, die auf Ministerialebene nicht nur bei den politischen Beamten, sondern auch auf den nachgeordneten Führungspositionen zu beobachten ist. Diese ist nicht Gegenstand dieser Arbeit.

²⁸ Derlien/Böhme/Heindl, S. 137.

²⁹ Mayntz/Derlien, S. 384–404.

³⁰ Bogumil/Jann, S. 191.

³¹ Außerhalb der Verwaltung und den gewählten politischen Gremien gibt es weitere Akteure, bspw. Interessenvertreter oder Kooperationspartner, die in diesem Kontext tätig werden. Im Fokus dieser Arbeit steht aber die Abgrenzung zwischen gewählten Politikern und Führungskräften der Verwaltung.

2.5.1 Unterscheidung zwischen Politikern und Bürokraten

Unterschieden werden können Politik und Verwaltung über die jeweilige Rekrutierungs- und Legitimationsbasis. Es kann also unterschieden werden zwischen gewählten Politikern (Parlamentarier, Minister, kommunale Wahlbeamte), die jederzeit abgewählt werden können und ernannten (angestellten) Bürokraten (alle Mitarbeiter der Verwaltung), die entweder als Beamte eine Lebensstellung haben und ansonsten durch das Arbeitsrecht geschützt sind.³²

Max Weber unterscheidet zwischen dem Politiker als Gesinnungsethiker und dem Bürokraten als Verantwortungsethiker. Der Beamte soll gehorchen und diszipliniert sein, weil er seine Zielvorgaben seitens der politischen Führung erhält. Das Metier des Politikers ist der Kampf um Wählerstimmen und der taktische Kampf gegen Konkurrenten um Führung. Die Legitimationsbasis eines Politikers ist Charisma. Konsens wird dadurch erreicht, dass man andere durch seine Ausstrahlung, durch sein Auftreten und seine rhetorischen Fähigkeiten überzeugt. Für den Beamten hingegen ist das logische Argument mit seinen sachlichen Begründungen und Abwägungen typisch. Seine Legitimation beruht auf Fachwissen.³³ So gibt es bis heute das Berufsbeamtentum mit einem besonderen Dienst- und Treueverhältnis gegenüber dem Staat, das nicht zuletzt in der politischen Unparteilichkeit des Beamten zum Ausdruck kommt. In einem besonderen Treueverhältnis der Regierung gegenüber hingegen steht als Sonderfall der politische Beamte.³⁴

2.5.2 Der Wandel vom klassischen zum politischen Bürokraten

Die Spitzenbeamten der Ministerien an der Schnittstelle zur Politik sind seit den 70er Jahren Gegenstand von Untersuchungen - mit Schwerpunkt auf deren Biographie, Werdegang, Einstellungen und Rollenverständnis. Wesentliche Erkenntnisse sind, dass der traditionelle Beamtentyp immer mehr durch einen aktiven, den administrativen Managementfunktionen und politischen Handlungsanforde-

³² Derlien/Böhme/Heindl, S: 95f.

³³ Weber, S. 396ff.

³⁴ Vgl. §§ 36, 54 BBG. Politische Beamte gibt es in den Ministerien, es sind beispielsweise Abteilungsleiter, Unterabteilungsleiter sowie Staatssekretäre, die das besondere Vertrauen der Regierung bzw. ihres Ministers besitzen. Besonderes Kennzeichen ist, dass sie interessengebunden sind und zur Durchsetzung des politischen Willens der Regierung keinerlei Widerstand leisten können. So kann jederzeit die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erfolgen, wenn dieses Vertrauensverhältnis nicht mehr gegeben ist. Diese Institution des politischen Beamten ist nicht zu verwechseln mit dem kommunalen Wahlbeamten, der von der Bevölkerung oder von einem kommunalen Gremium für eine Wahlperiode in eine politische Führungsposition gewählt wird, wie beispielsweise die Landräte oder in den Städten die Bürgermeister, die Oberbürgermeister und die Beigeordneten.

rungen weitgehend aufgeschlossenen Bürokratentyp abgelöst wird, „der klassische und weiterhin durchaus funktionale Beamtenrollen wie die des ‘Umsetzers’ und ‘Rechtsanwenders’ mit modernen Rollenfunktionen des politischen Managements verbindet und eine hohe Sensibilität für die politischen Rahmenbedingungen der ministeriellen Tätigkeit in einer pluralistisch verfassten Gesellschaftsordnung zeigt.“³⁵

Grundlegend war in diesem Kontext die international vergleichende *Comparative Elite Study* von Aberbach, Putnam und Rockman in sieben Ländern aus dem Jahr 1970. Dort wurde die These bestätigt, dass sich das administrative Spitzenpersonal immer weiter vom Weber’schen Ideal des neutralen Beamten entfernt und sich immer mehr zu einem nicht mehr vom Politiker zu unterscheidenden Hybrid entwickelt. 1987 wurde die Untersuchung als *Comparative Elite Study II* in einigen Ländern wiederholt. Die neuesten Untersuchungen zu Einstellungen und Rollenbildern und Politisierung von Spitzenbeamten sind die *Konstanzer Elitestudien Politisch-Administrative Elite 2005 und 2009* von Bogumil, Ebinger und Jochheim.³⁶ Diese haben ergeben, dass sich die Spitzenbeamten über die Jahre unverändert vorrangig als Experten mit Fachwissen, Umsetzer politischer Vorgaben, Repräsentanten des Staates und als Initiatoren neuer Projekte und Problemlösungen sehen. Sie identifizieren sich nicht - ebenso wenig wie in früheren Untersuchungen - mit den Idealtypen Bürgeranwalt, der sich um einzelne Probleme und Menschen kümmert, Anwalt organisierter Einzelinteressen oder Parteipolitiker. Zwei Drittel der Befragten bestätigen eine teilweise Überlappung der Rollen von Politiker und Beamten.³⁷

Diese insgesamt zunehmende Angleichung könnte, so Bogumil, Ebinger und Jochheim, ein Indiz für eine Hybridisierung der beiden Rollen im Sinne der These Aberbachs und seiner Kollegen sein. Politik und Verwaltung sind nach Ansicht der Befragten anders strukturiert, stehen jedoch in einem Komplementärverhältnis zueinander. Zu den Gemeinsamkeiten gehört, dass Politiker und Spitzenbeamte

³⁵ Damskis, S. 125.

³⁶ Weitere Studien, die sich mit den Einstellungen und dem Rollenverständnis von Ministerialbeamten beschäftigen, sind die Publikationen von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Bärbel Steinkemper: *Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*, Kai-Uwe Schnapp: *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien* und Horst Damskis: *Politikstile und regionale Verwaltungskulturen in Ostdeutschland*.

³⁷ Bogumil/Ebinger/Jochheim, S.165.

Engagement und Einsatzbereitschaft zeigen müssen. Beide sind mit dem Prozess des Policy Making beschäftigt und beide haben mit Politik zu tun. Als Unterschiede werden aufgeführt, dass Politiker stärker mit Parteipolitik beschäftigt sind, mehr direkten Kontakt mit der Öffentlichkeit haben und stärker der Öffentlichkeit gegenüber verantwortlich sind. Sich selbst sehen die Beamten dagegen noch immer primär als fachliche Experten.³⁸

Die Untersuchung ergab beispielsweise, dass weniger als 5% der Befragten bei politisch relevanten Entscheidungen die sachlich beste Entscheidungsoption wählen, ohne politische Präferenzen zu berücksichtigen. 28% der Befragten gaben an, aufgrund politischer Erwägungen regelmäßig Entscheidungen entgegen fachlich bekannter Einwände zu treffen.

2.5.3 Führungskräfte der Verwaltung als Schnittstellenmanager und Grenzgänger

In dem Maße, in dem sich die Funktion der öffentlichen Verwaltung in Richtung eines Konstrukteurs und Moderators komplexer Verhandlungssysteme zwischen öffentlichem und privatem Sektor erweitert, verändern sich die Herausforderungen an die Verwaltung. Es besteht zunehmend die Notwendigkeit, dass die Verwaltung sich als Partner der Politikformulierung und -umsetzung empfindet, Verbindungen schafft, Netzwerke aufbaut, kommuniziert und verhandelt. Diese Funktionsveränderung impliziert eine Veränderung der Rollen und Einstellungen leitender Führungskräfte in Richtung einer stärker politischen Funktion.³⁹

Wie oben beschrieben, bereitet die Verwaltung die Entscheidungen des Kreistags vor und antizipiert in diesem Vorbereitungsprozess die politischen Rationalitätskriterien des Gremiums. Dabei wird bereits in der Vorbereitungsphase die politische Linie weitgehend abgesteckt. „Daher kommt es im Vorfeld von Ratsbeschlüssen zu einem dichten Zusammen- und Ineinanderwirken von Rat und Verwaltung. Die Regeln, die diese politisch-administrative ‘Symbiose’ steuern, sind [...] dominant politische. Dieser Umstand hat zur Folge, dass auch die Symbiosepartner auf der Verwaltungsseite wie Politiker agieren.“⁴⁰

³⁸ Ebd., S. 165f.

³⁹ Schedler/Proeller, S. 18.

⁴⁰ Banner (1984), S. 365.

Die Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung wird nach Banner durch sog. „Grenzgänger“⁴¹ abgedeckt, die die Schnittstellen zwischen Ratsgremium und Verwaltung kontrollieren. Auf Verwaltungsseite sind dies die fachlich und politisch kompetenten Führungskräfte. „Ihr Markenzeichen ist ihre Intersystemkompetenz, die sie befähigt, auf zwei Spielfeldern zu spielen.“⁴² Sie beherrschen also sowohl die Regeln der Verwaltung, als auch die der Politik. Richter sieht die obersten Führungskräfte der Verwaltung als „Schnittstellenmanager“⁴³, die institutionelle Schnittstellenprobleme minimieren, die Effizienz kommunalen Handelns steigern und Synergien zwischen den beiden Ebenen schaffen. „Dabei wird das so definierte ‘Schnittstellenmanagement’ zur Vermeidung von Reibungsverlusten zu einer kontinuierlichen Managementaufgabe.“⁴⁴

2.6 Zwischenfazit: Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung

Politik wird in dieser Arbeit als Entscheidungs- und Gestaltungsprozess gesehen. In diesem Prozess übernimmt die Verwaltung nicht nur eine ausführende Rolle, sondern ist auch in die Vorbereitung von politischen Entscheidungen involviert. Auf der kommunalen Ebene ist dies vor allem die inhaltliche Erarbeitung von Beschlussvorlagen und deren Vorstellung in den Gremien. Dabei stellen die Führungskräfte nicht nur fachliche, sondern auch politische Erwägungen an. In der Vorbereitung von Entscheidungen für die Politik antizipieren sie die politischen Rationalitäten. Auf der Ebene der Kommunen und Landkreise ist eine klare Trennung zwischen Politik und Verwaltung nicht erkennbar und nicht beabsichtigt, da auch die gewählten politischen Gremien Verwaltungsorgane und keine Parlamente sind.

Ein grundlegender Unterschied zwischen Politikern und Verwaltungsbeamten ist, dass sich Politiker immer wieder durch Wahl legitimieren lassen müssen und sich im Kampf um Mehrheiten und Wählerstimmen befinden. Die Legitimation der Führungskräfte in der Verwaltung hingegen beruht auf deren Fachwissen. Um politische Entscheidungen inhaltlich vorbereiten zu können, spielen bei ihrer Arbeit neben den fachlichen auch die politischen Abwägungen eine Rolle. So sind die Spitzenführungskräfte der Verwaltung Grenzgänger an der Schnittstelle zwi-

⁴¹ Ebd., S. 370.

⁴² Ebd., S. 370.

⁴³ Richter 2001, S. 58.

⁴⁴ Ebd., S. 58.

schen Verwaltung und Politik, die mit den Denkweisen beider Seiten vertraut sind.

3 Politische Führung in der Verwaltung

Im vorherigen Kapitel 2.5 wurden die Akteure an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung beschrieben. Dabei wurde eine zunehmende funktionale Politisierung der Verwaltungsseite aufgezeigt und dass Spitzenführungskräfte im Landkreis auch politische Führungsaufgaben übernehmen. Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den Instrumenten und Techniken der politischen Führung, um dann in Kapitel 6 abzugleichen, welche hiervon auch von den Dezernenten für ihre Schnittstellenarbeit angewendet werden.

3.1 Was ist politische Führung?

Führung kann man als Oberbegriff für Interaktionsprozesse sehen, „bei denen eine Einflussnahme von Personen auf andere zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben im Kontext struktureller Arbeitssituationen beschrieben wird.“⁴⁵ Politische Führung stellt eine Sonderform der Führung dar, die sich im Kontext von Machtfragen und Wahlerfolg bewegt. Im Gegensatz zu Führung beispielsweise in der Wirtschaft ist Wahlerfolg bei politischen Entscheidungsträgern ein zentraler Bewertungsmaßstab.⁴⁶ Um gewählt zu werden, müssen Mehrheiten erreicht und gehalten werden. Dazu bedarf es vor allem Kompromissbereitschaft, da Interessen und Bedürfnisse von Minderheiten berücksichtigt werden müssen. Auch wird Führungshandeln in der Politik an der effektiven Umsetzung von Programmen und Maßnahmen gemessen.⁴⁷ „Die Kernkompetenz eines politischen Akteurs ist es, aus unterschiedlichen Interessenkonstellationen Mehrheiten zu organisieren.“⁴⁸

Ebenso wenig wie für Politik, gibt es für politische Führung eine einheitliche Definition.⁴⁹ „This is because [...] there are many different types and forms of political leadership as well as many different arenas in which political leadership must be exercised. Types and forms of political leadership correspond to the manner in which leaders exercise leadership. [...] An individual may have to exercise a

⁴⁵ Grasselt/Korte, S 27.

⁴⁶ Hoffmann, S. 7, http://www.nrwschool.de/data/nrwschoolexpertenforum_11lowres1.pdf [8.12.2012].

⁴⁷ Grasselt/Korte, S. 28.

⁴⁸ Ebd., S. 54.

⁴⁹ Vgl. Elgie, Robert, S. 3, wo verschiedene Definitionen aufgeführt werden.

combination of these different types and forms of political leadership at any one time.”⁵⁰

Politische Führung erfordert „ein ordnungstheoretisches Gespür für den realistischen Gestaltungsanspruch der Politik.“⁵¹ Sie muss Glaubwürdigkeit, Attraktivität und Kohärenz der eigenen Strategie herstellen, sie muss Verbündete gewinnen und Vetokräfte schwächen.⁵²

3.2 Techniken und Instrumente politischer Führung

Mit welchen Techniken und Instrumenten politische Führung ausgeübt wird, haben Grasselt und Korte untersucht. Dabei sind für sie Führungsinstrumente „einzelne Handlungsakte, die sich nur auf Teilprozesse oder bestimmte Situationen beziehen und jeweils konkrete Entscheidungen, Empfehlungen oder Verfahren zum Inhalt haben.“⁵³ Führungstechnik definieren sie als „ein System von Führungsinstrumenten.“⁵⁴ Techniken und Instrumente stehen dem individuellen Akteur in unterschiedlichen Kombinationen zur Verfügung, um eine spezifische Führungsaufgabe auszufüllen.

Für Grasselt und Korte bedeutet politische Führung die „Bündelung von Partialinteressen zu einem gesellschaftlichen Gesamtkontext. Nur so können Gestaltungsmehrheiten gewonnen werden. Dabei ist die konsensorientierte Dimension der politischen Führung hervorzuheben.“⁵⁵ Dazu gehört auch die Fähigkeit, abwägen zu können, wie Sachverhalte durchzusetzen sind. Grasselt und Korte unterscheiden für die politische Führung die im Folgenden dargestellten verschiedenen Handlungsarenen, die sich durch verschiedene Akteurskonstellationen auszeichnen.

3.2.1 Parlamentarische Arena

In der Parlamentarischen Arena geht es um die Mehrheitsentscheidungen in Parlamenten und Ausschüssen sowie um deren Vorbereitung und Kontrolle durch die

⁵⁰ Ebd., S. 4.

⁵¹ Hennecke, S. 9, http://www.nrwschool.de/data/nrwschoolexpertenforum_11lowres1.pdf [8.12.2012].

⁵² Ebd., S. 11.

⁵³ Grasselt/Korte, S: 28.

⁵⁴ Ebd., S: 28.

⁵⁵ Ebd., S: 194.

beteiligten Entscheidungsträger. Die Beteiligten orientieren sich in erster Linie an den offiziellen Kanälen des Fraktions-, Regierungs- und Parteienmanagements.⁵⁶

In der folgenden Übersicht werden Techniken und Instrumente dargestellt, die nach Grasselt und Korte typisch sind für die Parlamentarische Arena:

Parlamentarische Arena	
Instrument/Technik	Beschreibung
<i>Kooperationen und Sachkoalitionen</i>	Sach- und machtpolitische Interessen werden durch die Bildung von „Interessengemeinschaften“ vertreten. Die Beteiligten haben sich gegenseitig unmittelbar etwas zu bieten, nach der Devise: Indem wir dem anderen helfen, helfen wir uns selbst.
<i>Einbinden, Wegloben</i>	Integrieren bzw. „Ausschalten“ anderer Akteure
<i>Ämterkumulierung</i>	Die Politiker übernehmen zusätzliche Funktionen in Vorständen, Präsidien, Gremien, Ausschüssen, wo relevante Entscheidungen vorbereitet oder entschieden werden. Wichtiger als der formale Zugang zu den Entscheidungszentren ist dabei die Nähe zum dort vertretenen Spitzenpersonal und den unmittelbaren Informationen über anstehende Entscheidungen und Machtkonstellationen.
<i>Machtvolles Regieren und Sanktionieren</i>	Allein das Amt stabilisiert die Funktion innerhalb der politischen Führung nicht. Zur Absicherung der Macht nutzen Akteure Hilfsapparate wie die Partei, die Fraktion oder das Kanzleramt. So entwickeln sich „Kommunikationsnetze“, die Zustimmung sichern und damit Macht stabilisieren. Sanktionsdrohungen sind kein geeignetes Instrument, um dauerhaft Unterstützung zu erfahren.
<i>Verortung und Chancenabwägung</i>	Bei der politischen Tätigkeit muss man sich seiner eigenen Rolle im Spiel um Macht und Einfluss bewusst sein und ein Gespür dafür entwickeln, wann, mit wem und wie lange eine realistische Chance besteht, die eigenen Vorstellungen zu entwickeln bzw. durchsetzen zu können. Die Abhängigkeiten der Beteiligten müssen frühzeitig antizipiert werden.
Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Grasselt und Korte ⁵⁷	

Abbildung 1: Techniken und Instrumente in der Parlamentarischen Arena

3.2.2 Verhandlungsdemokratische Arena

Ebenso wie in der Parlamentarischen Arena steht auch in der Verhandlungsdemokratischen Arena die Entscheidungsvorbereitung durch die beteiligten Akteure im Mittelpunkt. Die Verhandlungsprozesse haben aber einen wesentlich informelleren Charakter und werden durch konsensuales Einvernehmen der beteiligten Akteure überlagert. Führung erfolgt weniger hierarchisch und weniger majoritär als in der Parlamentarischen Arena. Formale Formen der Konfliktlösung werden durch informale ergänzt.⁵⁸

⁵⁶ Ebd., S. 107ff.

⁵⁷ Ebd., S. 107ff.

⁵⁸ Ebd., S. 118f.

Hier spielt auch die administrative Mitsteuerung⁵⁹ durch den Verwaltungsapparat eine Rolle: „Die administrative Führung determiniert auch die Art und Weise, wie das Aufgabengebiet durch den Minister wahrgenommen wird. Der Amtsinhaber kann allenfalls Akzente setzen, da die Wahrnehmung und der Weg zur Lösung von Sachproblemen vornehmlich durch den Verwaltungsapparat erfolgen.“⁶⁰ In der Verhandlungsdemokratischen Arena geht es um Verhandlungsprozesse, nicht-öffentliche Abstimmungen, Paketlösungen in Konsens, Interessenvertreter und Parteien⁶¹.

Abbildung 2 fasst die Instrumente und Techniken der Verhandlungsdemokratischen Arena zusammen:

Verhandlungsdemokratische Arena	
<i>Stilles Regieren</i>	Man greift zur Umsetzung politischer Konzepte auf informell bereitgestellte Führungstechniken zurück. Dadurch werden die Handlungskorridore der politischen Führung erweitert oder erst erschlossen. Es werden durch „Enthierarchisierung“, d.h. durch informelle Entscheidungskanäle formale Führungsstrukturen „neuinterpretiert“. Entscheidungsprozesse verlagern sich in persönliche Netzwerke, die gleichsam als „Frühwarnsysteme“ dienen. Formale Entscheidungsverfahren werden durch informelle Absprachen im Vorfeld ausgehebelt.
<i>Optionen und Handlungskorridore offen halten</i>	Entscheidungsträger müssen Handlungskorridore erkennen und nutzen. Diese schließen sich nach einer gewissen Zeit oder wandeln sich, wenn sich die Rahmenbedingungen ändern. Es geht darum, Handlungskorridore zu erkennen, sie dauerhaft offen zu halten, zu erhalten und dabei nicht in persönliche Abhängigkeiten zu geraten.
<i>Diskretion und Zurückhaltung</i>	Wichtig ist, dass man sich als Spitzenakteur auf seinen persönlichen Mitarbeiterstab loyal verlassen kann. Solches Vertrauen baut sich nur über Jahre auf. Das Lösen von Sachfragen ist oft davon abhängig, dass Verhandlungen oder Gespräche diskret stattfinden.
Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Grasselt und Korte ⁶²	

Abbildung 2: Techniken und Instrumente in der Verhandlungsdemokratischen Arena

3.2.3 Öffentliche Arena

In der Öffentlichen Arena werden Entscheidungen durch Stimmungen vorbereitet, die Bürger treten in Kommunikation mit den politischen Akteuren, es gibt Aufmerksamkeit als Machtprämie. Die Lösung von Sachfragen tritt in den Hintergrund im Kontext des personenzentrierten Ringens um Meinungshoheit. Die politischen Akteure benötigen öffentliche Zustimmung zu den von ihnen vertretenen Positionen. Darstellungspolitik entscheidet, nicht das verschwiegene Aushandeln

⁵⁹ Ebd., S. 120.

⁶⁰ Hesse/Ellwein, Seite 343.

⁶¹ Korte/Fröhlich, S. 223.

⁶² Grasselt/Korte, S. 118ff.

in der verhandlungsdemokratischen Arena oder das Ringen um die besten Konzepte in der parlamentarischen Arena.⁶³

Nachfolgende Übersicht zeigt die Instrumente und Techniken, durch die sich nach Grasselt und Korte die Öffentliche Arena auszeichnet:

Öffentliche Arena	
<i>Personalisierung</i>	Politik lebt davon, dass politische Themen mit Namen verbunden werden. Dazu gehört, sich möglichst oft zu Wort melden. Aber auch - eng verwandt mit der Ämterkumulierung - die Mitarbeit in Kommissionen und Arbeitskreisen, von deren Themen man sich ein gewisses Konfliktpotential oder einen aktuellen Bezug erwartet. Die Mitarbeit an solchen Projekten bringt nicht nur image-steigernde Aspekte mit sich, sondern es können auch die eigenen Vorstellungen von Politik eingebracht werden.
<i>Wort- und Bildpolitik</i>	Sprache ist das zentrale Instrument der politischen Führung. Es geht um eine medienwirksame Darstellung der Politik sowie das permanente Agieren im Wahlkampfstil und medial vermittelte (Selbst-) Inszenierung.
<i>Präjudizierung</i>	Häufig findet politische Führung nicht durch formelle Kommunikationskanäle statt, sondern mittelbar durch den Gang über die Öffentlichkeit, beispielsweise durch Äußerungen in Interviews, in denen Ergebnisse oder Konsequenzen von möglichen Ergebnissen, die sich noch im Abstimmungsprozess befinden, vorweg genommen werden.
<i>Polarisierung</i>	Die politischen Akteure bemühen sich darum, Aufmerksamkeit zu generieren. Es erfolgt eine inhaltliche Abgrenzung zum Gegner und damit eine Schärfung des eigenen Profils. Es geht um den kalkuliert eingesetzten „Schlachtenlärm“, der die politische Auseinandersetzung begleitet.
Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Grasselt und Korte ⁶⁴	

Abbildung 3: Techniken und Instrumente in der Öffentlichen Arena

3.2.4 Arenenübergreifende Verhandlungstechniken

In der Praxis verwischen die Grenzen zwischen den einzelnen Arenen hinsichtlich des politischen Handelns. Im Folgenden werden daher die zentralen Techniken und Instrumente der politischen Führung nach Grasselt und Korte dargestellt, die unterschiedliche Anforderungen aus den verschiedenen Arenen kombinieren.

Das Beherrschen von Verhandlungstechniken ist in der politischen Führung von zentraler Bedeutung. Zunächst ist bei Verhandlungen zwischen den regelmäßig stattfindenden formellen Sitzungen und persönlichen Verhandlungen zu unterscheiden. Letztere zeichnen sich dadurch aus, dass sie im kleinen Kreis stattfinden und in hohem Maß informalisiert sind. Für den Verhandlungserfolg ist die persön-

⁶³ Ebd., S. 128ff.

⁶⁴ Ebd., S. 128ff.

liche Beziehung entscheidend, da politische Kompromisse von Personen abhängen.⁶⁵

Formelle Sitzungen müssen nicht nur professionell geleitet werden. Auch die Sitzungsvorbereitung kann den Verhandlungsverlauf und das -ergebnis beeinflussen. Dabei ist es wichtig, potentielle Konfliktpositionen und Vorbehalte in Erfahrung zu bringen. Noch wichtiger ist es allerdings, entsprechend darauf zu reagieren und vor Verhandlungsbeginn bereits Kompromissformeln zu formulieren und zu testen. Auf diese Weise können kritische Positionen abgeschliffen werden. Ebenso beliebt ist es, Steuerungsgruppen zur Problemvermeidung einzusetzen, wenn man bei der Entscheidungsfindung nicht weiterkommt.⁶⁶

3.2.5 Kerntechniken des Politikmanagements

Neben den oben beschriebenen Verhandlungstechniken beschreiben Grasselt und Korte weitere Techniken, die die politischen Akteure arenenübergreifend anwenden und die als Kerntechniken des Politikmanagements bezeichnet werden.⁶⁷

3.2.5.1 Führung durch Wissens- und Informationsmanagement

Die Informationsflüsse zu lenken und sicherzustellen, dass man über die richtigen Informationen verfügt, ist ein zentraler Aspekt politischer Führung. „Wer wirksam handeln will, braucht relevante Informationen.“⁶⁸ Beratung geschieht durch informelle Beratungszirkel, durch Kommissionen, Redenschreiber, persönliche Referenten, die den Stil des Spitzenakteurs kennen. „Diese Art der personalisierten Politikberatung ist für den Führungserfolg entscheidend.“⁶⁹ Informationen, die durch Beratung gewonnen werden, sind zentrale Machtressourcen. So erhält die politische Führungskraft beispielsweise Informationen darüber, wer für oder gegen eine bestimmte Entscheidung ist und wie groß die Chancen sind, sich in dieser Konstellation durchzusetzen.⁷⁰

Zum Informationsmanagement gehört, nicht nur eine Vielfalt an Informationen zu erhalten, sondern auch sicherzustellen, dass es sich um die relevanten handelt. Für die Informationsbeschaffung ist das direkte Umfeld von zentraler Bedeutung, da dieser Personenkreis einen unmittelbaren Zugang zum politischen Entscheidungs-

⁶⁵ Ebd., S: 142.

⁶⁶ Ebd., S. 139f.

⁶⁷ Ebd., S. 148ff.

⁶⁸ Osner, S. 72.

⁶⁹ Grasselt/Korte, S. 149.

⁷⁰ Ebd., S. 150.

träger hat. „Sie filtern und vorselektieren Informationen und beeinflussen die Lageanalyse und somit die Problemwahrnehmung von Kanzlern, Partei- und Fraktionsvorsitzenden. Sie entwickeln eigene Konzeptionen und Risikoeinschätzungen, mit denen sie unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidungen nehmen.“⁷¹ Führung durch Sachwissen impliziert, dass eigenes Sachwissen in bestimmten Themenbereichen aufgebaut wird. Auch in der Politik bildet der Sachverstand die Grundlage für Entscheidungen. Sachwissen und inhaltliche Kompetenz, der richtige Umgang mit Informationen, sind für den Führungserfolg ausschlaggebend.⁷²

3.2.5.2 Elementarisierung und Fokussierung

Politische Entscheidungsträger müssen auch vermitteln, warum sie ihre Entscheidungen so und nicht anders treffen. Die Technik der Elementarisierung hilft, „komplexe Sachverhalte so elementar zu erklären, dass sich niemand überfordert fühlt, um höchstmögliche Akzeptanz für eine Maßnahme zu generieren.“⁷³ Dabei müssen Entscheidungsträger oft eine Art pädagogische Fähigkeit entwickeln, um von der Notwendigkeit von Veränderungen zu überzeugen. Unter der Technik der Fokussierung verstehen Grasselt und Korte, die Kommunikationsstrategien und Handlungen den ständig wechselnden Zielgruppen anzupassen. Politische Führungskräfte müssen antizipieren, welche Erwartungshaltung die Zielgruppe entwickelt und eine Ausdrucksweise besitzen, die die jeweilige Zielgruppe erreicht. Im Inhalt und Stil sollte politisches Handeln auf die jeweilige Aufgabe fokussiert sein.⁷⁴

3.2.5.3 Hartnäckigkeit und Beharrlichkeit

Als politischer Entscheider muss man mit Widerständen rechnen. Man braucht Stehvermögen, um Krisen und persönliche Enttäuschungen zu meistern. Politischen Entscheidungen gehen oft zähe und konfliktreiche Prozesse voraus. Wer sein politisches Ziel erreichen und Dinge verändern möchte, benötigt Beharrlichkeit und Entschlossenheit und muss hartnäckig an seinen Vorstellungen festhalten.

3.2.5.4 Wertorientierte Führung

Nach Grasselt und Korte sind politische Entscheidungskräfte dauerhaft nur erfolgreich, „wenn sie die Kraft besitzen, gesellschaftliche Konflikte aufzunehmen,

⁷¹ Ebd., S. 150.

⁷² Ebd., S. 153.

⁷³ Ebd., S. 154.

⁷⁴ Ebd., S. 154.

ihnen einen Ausdruck zu verleihen und sie schließlich zu einem Ausgleich zu bringen.“⁷⁵ Dabei müssen sie Beliebigkeitsentscheidungen vermeiden und sich nicht dem Zeitgeist anbiehern. Politische Inhalte müssen als Merkmale für den einzelnen Politiker erkennbar bleiben. Die Rückkopplung mit Bürgern ist notwendig, um ein Verständnis zu entwickeln, wie sich Entscheidungen auswirken und wo die Probleme liegen.⁷⁶ Sie müssen sich selbst ein Bild von Problemen und Nöten machen und gegebenenfalls ihre Prioritäten danach ausrichten. „Persönliche Werte bilden die Grundvoraussetzung, um ein dauerhaftes politisches Verhalten zu entwickeln.“⁷⁷

3.2.5.5 Timing und Absicherung

Das richtige Timing ist wichtig. Die politische Führung muss erkennen, wann gehandelt werden muss und wann Zurückhaltung adäquat ist. Es geht um die geschickte Platzierung eines Themas zum richtigen Zeitpunkt und darum, im entscheidenden Moment zur Stelle zu sein.⁷⁸ Die Kenntnis der Machtverhältnisse, die Vergewisserung eigener Mehrheiten, die Beeinflussung von Entwicklungen im Hintergrund sowie die Absicherung im Vorfeld von Bekanntgaben und Stellungnahmen sind im Politischen ein unverzichtbares Führungsinstrument.⁷⁹

3.3 Zwischenfazit und erste These

Politische Führung zielt auf den Wahlerfolg ab, der auf Mehrheiten und Kompromissen beruht. In diesem Kapitel wurden Instrumente und Techniken vorgestellt, die Politiker anwenden, um ihre politischen Ziele zu erreichen. Diese Instrumente und Techniken können verschiedenen Arenen, also Akteurskonstellationen zugeordnet werden. Darüber hinaus gibt es Kerntechniken des Politikmanagements, die übergreifend eingesetzt werden.

Für diese Untersuchung ergibt sich hieraus die

Erste These:

Dezernenten wenden im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung an der Schnittstelle zwischen Kreispolitik und Kreisverwaltung Instrumente und Techniken der politischen Führung an.

⁷⁵ Ebd., S. 156.

⁷⁶ Ebd., S. 157.

⁷⁷ Ebd., S. 158.

⁷⁸ Ebd., S. 158f.

⁷⁹ Ebd., S. 159.

4 Gestaltung von politischen Prozessen

4.1 Verwaltung als Policy Making

Politik wurde in Kapitel 2.1 mit Scharpf Politik definiert als „Prozess, in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden“⁸⁰ Politik wird also als Prozess der Problemverarbeitung und -gestaltung gesehen.

Während der Verwaltung im politischen Prozess traditionell nur eine ausführende Funktion zugewiesen wird, „erlaubt der Politikbegriff des Policy Making die Untersuchung und Identifikation der tatsächlichen Entscheidungen in diesem Auswahlprozess.“⁸¹ Nach Scharpf kann mit dem Ansatz des Policy Making „der Entscheidungsbeitrag der Bürokratie herausgearbeitet werden; es kann gezeigt werden, welche Probleme verdrängt, welche Ziele vernachlässigt und welche Handlungsalternativen in der Phase der Entscheidungsvorbereitung von der Verwaltung bereits ausgeschieden wurden, ehe irgendein verantwortlicher Politiker mit dem Entscheidungsvorschlag befasst war.“⁸²

Policy Making kann man als Programmentwicklung⁸³ bezeichnen. Wird diese von den Ministerien im Sinne einer Entscheidungsvorbereitung für die politische Ebene erledigt, bedeutet dies keine Loslösung von politischen Entscheidungskriterien. Die Programmentwicklung ist ein zusammenhängender Prozess, der arbeitsteilig erfolgt, in dem politische Willensbildungs- und administrative Entscheidungsvorgänge eng ineinander greifen.⁸⁴ Daraus ergibt sich die Frage, inwieweit die Ministerialverwaltung, oder auch die Kreisverwaltung, Einfluss auf die Inhalte der Politik gewinnt.

Für Mayntz lässt sich der Prozess der Programmentwicklung in 5 Phasen gliedern: Die Problemwahrnehmung, die Zielfestlegung, die Feststellung von Lösungsalternativen, die Alternativauswahl und die Ratifizierung der Entscheidung. Sie sieht den Einfluss der Bürokratie vor allem in den Phasen der Feststellung von

⁸⁰ Scharpf, S. 15.

⁸¹ Bogumil/Jann, S. 24f.

⁸² Scharpf, S. 16.

⁸³ Mayntz, S. 184.

⁸⁴ Mayntz, S. 184.

Lösungsalternativen und der Alternativauswahl, unabhängig davon, ob die Gesetzesinitiative aus dem Parlament oder aus dem Ministerium kommt.⁸⁵

Dabei kommt die Mehrzahl der Programminitiativen im Rahmen der Programmentwicklung aus den Fachreferaten, wo auch der Großteil der Ausarbeitung und Formulierung von Vorschlägen erfolgt. Die Impulse erhalten die Referenten teilweise durch den Kontakt mit Vertretern von Klienten bzw. Betroffenen, durch die ständigen eigenen Beobachtungen von Entwicklungen im eigenen Sachgebiet, durch Rückmeldung aus dem Vollzug oder auch durch das Regierungsprogramm. Dabei finden Selektionsprozesse innerhalb der Verwaltungshierarchie statt unter dem Blickwinkel, was unter politischen Gesichtspunkten von der Leitung des Hauses gewünscht bzw. akzeptiert würde. Die Weiterleitung von mehreren alternativen Lösungsvorschlägen ist deshalb die Ausnahme.⁸⁶

Die politische Leitung richtet ihre Aufmerksamkeit insbesondere auf Themen, die Krisencharakter besitzen bzw. der aktuellen Krisenbewältigung dienen, politisch kontrovers oder konfliktträchtig sind, besonders öffentlichkeitswirksam sind, der Abwehr von Kritik an Fehlern des eigenen Ministeriums dienen oder Mitgliedern der eigenen Fraktion oder des eigenen Kabinetts nahegelegt werden. Es geht also um das politische Überleben bzw. den politischen Erfolg, und dies kann zu Lasten einer sachgerechten Lösung gehen. In den Abteilungen der Ministerien wiederum wird im Rahmen der Programmentwicklung versucht, die voraussichtliche Reaktion der politischen Leitung zu antizipieren. Diese Antizipation des politischen Willens stellt eine indirekte Steuerung durch die Ministerialbürokratie dar.⁸⁷

Im Zuge der Programmentwicklung muss die Ministerialverwaltung auch die Informationsgewinnung und die Verhandlung mit Interessensgruppen und Betroffenen übernehmen. Programmentwicklung ist damit nicht nur rationale Alternativauswahl, sondern ein wesentlich politischer Prozess der Konfliktregelung und Konsensbildung.⁸⁸ Der Handlungsspielraum einer Behörde variiert. So bleibt in der Vollzugsverwaltung, die von Wenn-Dann-Regeln geprägt ist, lediglich

⁸⁵ Mayntz, S. 184.

⁸⁶ Mayntz, S. 190f.

⁸⁷ Ebd., S. 192f.

⁸⁸ Ebd., S. 202f.

noch der gesetzlich vorgegebene Ermessensspielraum. Größer sind die Spielräume bei Planungs- und Gestaltungsaufgaben.⁸⁹

Naßmacher und Naßmacher beschreiben den kommunalen Entscheidungsprozess so, dass am Anfang einer Vorbereitungstätigkeit der Verwaltung die Initiative steht, ein Problem zum Gegenstand politischer Entscheidung zu machen. Dabei spielen unterschiedliche Interessen und Prioritäten eine Rolle. Neben den Entscheidungen sind auch die sog. Nicht-Entscheidungen von Bedeutung, bei denen eine Vielzahl von Aspekten gerade dadurch geregelt wird, dass niemand sie zum Gegenstand politischer Erörterungen und bewusster Entscheidungen macht.⁹⁰

„Für alle Vorlagen gilt, dass sie erst dann als ‘entscheidungsreif’ der jeweiligen Vertretungskörperschaft vorgelegt werden, wenn die verwaltungsinterne Klärung abgeschlossen ist.“⁹¹ Im Auswahlprozess werden mögliche Alternativen verworfen, und die Bewertung hängt vom einzelnen Bearbeiter ab. Nur ein geringer Teil der Vorlagen wird später in den Gremien noch verändert. Wichtige Verwaltungsvorlagen werden vor ihrer offiziellen Beratung im Kreistag in den Fraktionen vorberaten. „Die Meinungsbildung innerhalb der Fraktionen wird von den Ratsmitgliedern (neben den Vorlagen) als wichtigste Informationsquelle angesehen, wenn nicht Informationsgespräche mit der Verwaltung an der Spitze stehen.“⁹²

4.2 Der Policy Cycle als Modell für den politische Gestaltungsprozess

Ausgehend von der Vorstellung von Politik als einem dynamischen Prozess der Politikverarbeitung schlägt Lasswell eine Unterteilung des Prozesses des Policy Making in sieben Phasen vor. Er identifiziert *Intelligence*, also die Sammlung, Verarbeitung und Verbreitung von relevantem Wissen, *Promotion*, die Beförderung und Unterstützung ausgewählter Alternativen, *Prescription*, die verbindliche Festlegung der gewählten Entscheidung, *Invocation*, die Durchsetzung der Policy, z.B. durch Sanktionen, *Application*, die Anwendung und Umsetzung innerhalb der Bürokratie oder auch durch Gerichte, *Termination*, die Beendigung der Policy und *Appraisal*, ihre Bewertung gegenüber ursprünglichen Zielen und Intentionen.⁹³

⁸⁹ Ebd., S. 213ff.

⁹⁰ Naßmacher/Naßmacher, S. 238.

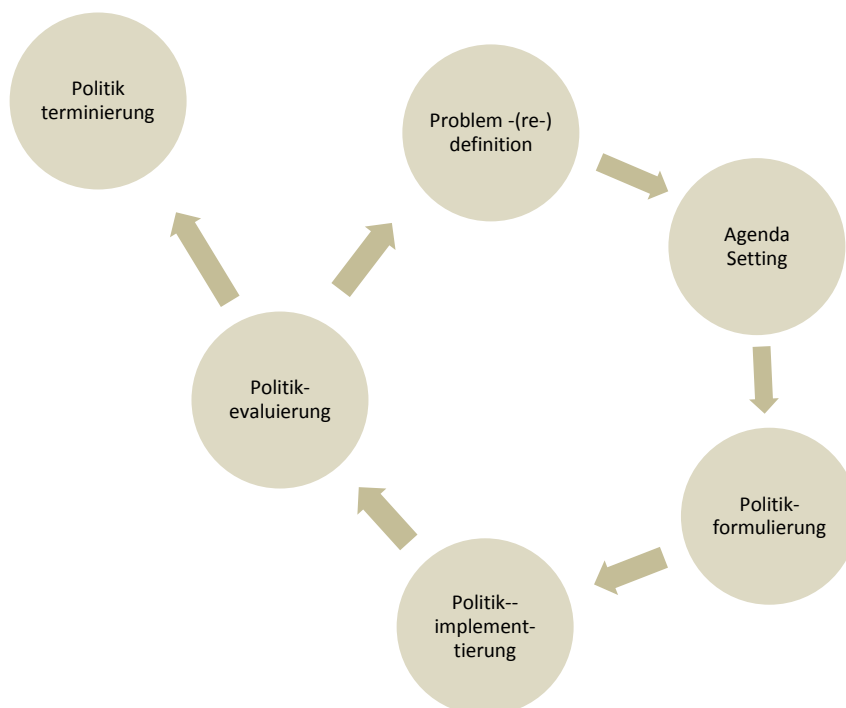
⁹¹ Ebd., S.240.

⁹² Ebd., S. 243.

⁹³ Lasswell, Harold D., zitiert bei: Jann/Wegrich, S. 75.

Es handelt sich um ein lineares Modell, ebenso wie der Ansatz von David Easton, der das politische System in der Gesamtgesellschaft in der Form eines einfachen kybernetischen Regelkreises mit Inputs, Outputs, Umwelt und Feedbacks darstellt. Das politische System erhält Inputs aus seiner Umwelt, die durch Input-Kanäle (Parteien, Interessengruppen, Eliten, Medien) gefiltert und innerhalb des politischen Systems in politische Entscheidungen umgewandelt werden⁹⁴. Diese Modelle konzeptualisieren den politischen Prozess als eine logisch und zeitlich aufeinander aufbauende Abfolge von Aktivitäten, auf der Basis der grundlegenden Aufteilung in Politikformulierung und Politikdurchsetzung.

Nicht nur eine logisch und zeitlich lineare Abfolge, sondern eine kreisförmige Betrachtung der verschiedenen Phasen des Policy Making, den sogenannten Policy Cycle, schlägt Jann vor, denn Anfang und Ende von politischen Prozessen sind selten eindeutig bestimmbar. „Policies, Politikinhalt werden ständig formuliert, durchgeführt, evaluiert und verändert, allerdings in einem vielfältig verflochtenen, nicht eindeutig abgrenzbaren und durchschaubaren Prozess, der prinzipiell nie abgeschlossen ist.“⁹⁵



Quelle: Jann, S. 34

Abbildung 4: Der idealtypische Policy Cycle

⁹⁴ Jann/Wegrich, S. 78.

⁹⁵ Ebd., S. 81.

Am Anfang steht meist ein spezifisches politisches Problem oder Defizit. Dann wird versucht, das Problem den eigenen Interessen entsprechend zu thematisieren und auf die politische Agenda zu bringen. Für die Lösung des Problems müssen konkrete Maßnahmen und Programme formuliert, beschlossen und umgesetzt werden. Nach einer Evaluierung ist der Politiksetzungsprozess je nach Ergebnis abgeschlossen oder wird wieder neu in Gang gesetzt.⁹⁶

Diese Sichtweise lenkt den Blick auf die Bedeutung der Verwaltung. Verwaltungsorganisationen und ihre Mitarbeiter sind wichtige Akteure in allen Phasen des Policy Cycle, die Strukturen und Prozesse der Verwaltung wichtige Einflussfaktoren für die Inhalte und Ergebnisse politischer Prozesse und staatlichen Handelns.⁹⁷ Im Folgenden werden die einzelnen Phasen beschrieben.

4.2.1 Problemdefinition und Agenda Setting

Ob bzw. wie ein Problem wahrgenommen wird und ob es anschließend auf die Agenda zur politischen Beratung rückt, hängt eng miteinander zusammen. Die Grenzen zwischen der öffentlichen Diskussion eines Problems und seines Vorrückens auf die Agenda sind fließend.⁹⁸ Deshalb gehen die beiden Schritte Problemdefinition und Agenda Setting ineinander über und werden in der Regel gemeinsam betrachtet. Politisches Handeln im Sinne von Policy Making setzt die Problemwahrnehmung als ersten Schritt voraus. Ein soziales Problem muss als solches definiert und die Notwendigkeit eines steuernden Eingriffs öffentlicher Politik artikuliert werden. In einem zweiten Schritt geht es darum, das als relevant wahrgenommene Problem für eine entsprechende Problemverarbeitung auf die politische Tagesordnung, die Agenda, zu setzen. „Problemwahrnehmung und Agenda Setting sind genuin politische Prozesse, in denen zentrale Vorentscheidungen im Hinblick auf Selektion, Prioritätensetzung sowie Strukturierung des Policy-Problems hinsichtlich möglicher Handlungsstrategien getroffen werden.“⁹⁹

Kriterien in diesem Selektionsprozess sind nicht immer der objektive Problemdruck, sondern auch eine pragmatische, eingängige Problemdefinition, die eine Weiterverfolgung des Themas ermöglicht. Dies impliziert eine Abgrenzung und

⁹⁶ Blum/Schubert, S. 105.

⁹⁷ Bogumil/Jann, S. 27.

⁹⁸ Blum/Schubert, S. 108.

⁹⁹ Jann/Wegrich, S: 83.

Einschränkung des Problemkomplexes. „Bereits diese Problemwahrnehmung ist daher ein politischer Prozess.“¹⁰⁰

4.2.2 Politikformulierung und -entscheidung

In diesem Schritt werden auf Basis der zuvor definierten Probleme, Vorschläge und Forderungen staatlicher Programme politische Ziele formuliert und unterschiedliche Handlungsalternativen diskutiert. „Während die eigentliche Entscheidung über eine Policy im Rahmen eines formalen Verfahrens von den zuständigen politischen Entscheidungsinstanzen getroffen wird, geht dem ein umfangreicher, mehr oder weniger offener, häufig informeller Austausch- und Verhandlungsprozess voraus, bei dem Ministerialverwaltung und Interessengruppen von entscheidender Bedeutung sind.“¹⁰¹

Die Durchsetzbarkeit einer Handlungsoption hängt zum einen von den zur Verfügung stehenden Ressourcen ab. Aber auch die Einflussverteilung zwischen den unterschiedlichen Akteuren in der politischen Arena spielt eine zentrale Rolle.¹⁰²

In dieser Phase können nach wie vor zahlreiche Akteure mitwirken. Üblicherweise nimmt jedoch die Zahl der engagierten gesellschaftlichen und politischen Akteure mit Fortschreiten des politischen Prozesses ab, während Parlament und Regierung als Entscheidungsinstanzen an Bedeutung gewinnen.¹⁰³

4.2.3 Politikimplementierung

Die Implementierung ist die Phase, in der politische Absichten in messbare Taten umgesetzt werden. Während der Implementierung kann sich eine Lücke zwischen den ursprünglichen politischen Zielen und der realen administrativen Praxis ergeben, weil die mit der Implementierung Beauftragten eigene Interessen und Vorstellungen über die Programmimplementierung einbringen.¹⁰⁴ „Die besondere Bedeutung dieser Phase besteht darin, dass politisches und administratives Handeln durch Zielvorgaben, Handlungsprogramme, Gesetze usw. nicht endgültig steuerbar ist und daher in dieser Phase politische Programme und deren Intentionen verzögert, verändert oder sogar vereitelt werden können.“¹⁰⁵

¹⁰⁰ Ebd., S. 84.

¹⁰¹ Ebd., S. 86.

¹⁰² Ebd., S. 87f.

¹⁰³ Blum/Schubert, S. 116.

¹⁰⁴ Ebd., S. 126ff.

¹⁰⁵ Jann/Wegrich, S. 89f.

4.2.4 Politikevaluierung und -terminierung

Die Evaluierung befindet darüber, ob der Prozess erfolgreich gewesen ist und somit abgeschlossen werden kann, oder ob nach wie vor Defizite festgestellt werden. So kann es sein, dass ein Problem nach der Evaluierung neu definiert oder eine Politik neu formuliert werden muss und der Politiksetzungskreislauf weitergeht.¹⁰⁶ Eine Evaluation kann auch in Richtung einer interessengefärbten Interpretation politischer Maßnahmen gehen und wird beispielsweise durch unklare Zieldefinition eingeschränkt.¹⁰⁷

4.3 Stärken und Grenzen des Modells

Am Phasenmodell wird kritisiert, dass es externe Umwelteinflüsse auf das Regierungshandeln vernachlässigt und eine „äußerst systematische und lineare Form der Politikgestaltung“¹⁰⁸ suggeriert. In der Praxis laufen solche Prozesse häufig spontan ab. Auch Jann anerkennt: „In deskriptiver Hinsicht erweist sich die Gliederung des Policy-Prozesses in logisch und zeitlich sequentielle Schritte als empirisch nicht tragfähig. Beispielsweise beeinflussen Implementationsprozesse das Agenda Setting, oder es kommt zur Reformulierung der Probleme, während die öffentliche Verwaltung versucht, ein unklar formuliertes Programm zu implementieren. In vielen Fällen können Phasen nicht wirklich unterschieden werden, oder es kommt zu einer Umkehrung der Reihenfolge, einzelne Phasen fehlen gänzlich oder fallen zusammen.“¹⁰⁹

Jann weist jedoch auch darauf hin, dass „ein großer Teil politischer Aktivitäten nicht notwendigerweise ziel- und umsetzungsorientiert ist, sondern eher einen symbolischen und rituellen Charakter aufweist. Es geht um Handlungsfähigkeit und Machterhalt, weniger um konkrete Policies. Policy Making kann daher eher ein sekundäres Ergebnis eines Prozesses sein, als dessen ursprünglicher Zweck.“¹¹⁰ Antworten hinsichtlich der Kausalität sind nicht notwendig, wenn es darum geht, einen politischen Prozess nachzuvollziehen. Als Modell will es lediglich ordnen, strukturieren und Komplexität reduzieren. Gerade erst diese Einteilung in Sequenzen ermöglicht es, „die Komplexität und Heterogenität der Politikgestaltung zu reduzieren und sinnvoll in handhabbare Segmente aufzuteilen und

¹⁰⁶ Blum/Schubert, S. 132.

¹⁰⁷ Ebd., S. 93.

¹⁰⁸ Howlett, S. 11.

¹⁰⁹ Jann/Wegrich, S. 96.

¹¹⁰ Ebd., S. 96.

der Forschung zugänglich zu machen.“¹¹¹ Denn „ein möglichst differenziertes Verständnis der internen Dynamik, der Eigenart und Ursachen der spezifischen und komplexen Prozesse des Policy Making ist ein eigenständiges und wichtiges Erkenntnisziel.“¹¹²

4.4 Zwischenfazit und zweite These

Für die Untersuchung der Politik als Problemverarbeitungsprozess wurde das Modell des Policy Cycle entwickelt, das die einzelnen Schritte dieses Prozesses beschreibt. Durch die Einteilung in einzelne Sequenzen lässt sich nachvollziehen, wie und an welcher Stelle beispielsweise Entscheidungen oder eine Auswahl getroffen wird, wo Informationen aufbereitet oder gefiltert werden und wer daran beteiligt ist. So lässt sich auch die Beteiligung der Verwaltung anhand der einzelnen Schritte herausarbeiten.

Für diese Untersuchung ergibt sich hieraus die

Zweite These:

Dezernenten sind in ihrer Aufgabenerfüllung an der Schnittstelle zwischen Kreispolitik und Kreisverwaltung an den verschiedenen Schritten des Policy Cycles beteiligt.

5 Methoden der Datenerhebung und Datenanalyse

In diesem Kapitel werden die qualitativen Methoden beschrieben, anhand derer die Daten für diese Untersuchung erhoben und ausgewertet wurden.

5.1 Die Methode der Datenerhebung

Über die Arbeit von Dezernenten an der Schnittstelle zwischen Kreispolitik und Kreisverwaltung liegen derzeit noch keine empirischen Vorstudien vor. Deshalb zielt die vorliegende Studie darauf ab, möglichst offen zu erfragen, wie die Dezernenten die politische Komponente des eigenen Handelns wahrnehmen. Gefragt war die subjektive Erfahrung der Dezernenten selbst und der Landräte als Vorgesetzte und kommunale Wahlbeamte, um zu verstehen, wie sich dieses politische Handeln in die Führungsarbeit der Verwaltung einfügt, wie es vom Einzelnen

¹¹¹ Schneider/Janning, S: 62.

¹¹² Mayntz, Renate, zitiert bei: Jann/Wegrich, S. 98.

ganz persönlich eingeschätzt und erlebt wird. Als Methode für die Datenerhebung wurde daher die Befragung in Form von teilstrukturierten Interviews mit einem offenen Interviewleitfaden gewählt.

5.1.1 Die Erhebungsmethode: Das Leitfaden-Interview

Leitfaden-Interviews sind Interviews, „in denen soziale Situationen oder Prozesse rekonstruiert werden sollen, um eine sozialwissenschaftliche Erklärung zu finden.“¹¹³ Es geht nicht nur darum, zu beschreiben, wie Dezernenten in politische Prozesse involviert sind, sondern entscheidend für diese Untersuchung ist auch, wie sie selber diese Situation erleben und innerhalb ihres Aufgabenfeldes einordnen. Der Interviewer arbeitet die vorgegebenen Themen anhand eines Leitfadens ab, allerdings sind weder die Frageformulierungen noch die Reihenfolge verbindlich.¹¹⁴ Diese Form der Befragung eröffnet dem Befragten Spielräume, innerhalb der vorgegebenen Themen seine Schwerpunkte zu setzen und selber zu dem von ihm gewünschten Zeitpunkt auf Themen zu sprechen zu kommen. Dadurch wird ermöglicht, in die gedankliche Logik des Gegenübers einzutauchen und seinem Rhythmus zu folgen.

5.1.2 Das Erhebungsinstrument: Der Interviewleitfaden

Die Leitfragen im Interviewleitfaden beziehen sich auf das Wissen, das benötigt wird, um die Forschungsfrage zu beantworten. „Sie benennen die zu rekonstruierenden Situationen oder Prozesse und beschreiben die Informationen, die über diese Situationen oder Prozesse beschafft werden müssen.“¹¹⁵ Sie enthalten keine konkreten Variablen, sondern sind vielmehr auf das gesamte Untersuchungsfeld gerichtet.

Um den Interviewpartnern die Möglichkeit zu geben, möglichst frei aus ihrer Perspektive zu berichten und ihre Schwerpunkte zu setzen, wurde ein geringer Standardisierungsgrad des Interviewleitfadens gewählt. Er enthält nur wenige, in der Reihenfolge nicht festgelegte Fragen, die darauf abzielen, die verschiedenen vorgesehen thematischen Blöcke abzuarbeiten. Diese Art der Befragung ist den Dezernenten und Landräten als Interviewpartner angemessen, deren Wissen als oberste Führungskräfte und Experten in ihren Bereichen oft über vorformulierte

¹¹³ Gläser/Laudel, S. 13.

¹¹⁴ Ebd., S. 42.

¹¹⁵ Ebd., S. 91.

Kategorien weit hinausreicht und möglichst umfassend abgeschöpft werden sollte.¹¹⁶ Der Interviewleitfaden besteht aus drei Teilen:

Teil 1: Situationen im Führungsalltag an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik

Mit einer offenen Frage nach Situationen im Führungsalltag, in der die Dezernenten politisch handeln, wurde erfasst, was von den Führungskräften als politisches Handeln verstanden wird. So wurden Informationen erhoben, wo sich die Schnittstellen zwischen Kreispolitik und Kreisverwaltung befinden und wo die Befragten die Abgrenzung der politischen Arbeit zwischen den Dezernenten als Teil der Verwaltung und dem Landrat als politischer Spitze sehen.

Teil 2: Beteiligung am Policy Cycle

Nach der Erläuterung des Policy Cycle-Modells wurde gefragt, an welchen der dort beschriebenen Schritte die Dezernenten beteiligt sind und an welchen Stellen der Implementierung und Evaluierung Spielräume für die Verwaltung gesehen werden. So sollten Erkenntnisse gewonnen werden über die Beteiligung der Dezernenten an politischen Gestaltungsprozessen.

Teil 3: Anwendung politischer Führungsinstrumente

Um die Techniken und Instrumente, die Dezernenten einsetzen, mit denen der politischen Führung zu vergleichen, wurde gefragt, welche Techniken und Instrumente die Dezernenten einsetzen, um ihre Aufgaben erfolgreich erledigen zu können. Die beiden Interviewleitfäden für Dezernenten und Landräte sind der Arbeit als Anlage 1 und 2 beigelegt.

5.1.3 Die Auswahl der Stichprobe

Die Grundgesamtheit dieser Untersuchung sind die Dezernenten und Landräte in Baden-Württemberg. Die Kommunalverfassungen - und damit die Konstellationen zwischen Kreistag, Landrat und Verwaltung - sind je nach Bundesland unterschiedlich. Diese Untersuchung basiert auf der Konstellation in Baden-Württemberg.

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich mit der politischen Dimension in der Arbeit der obersten Führungsriege der Landkreisverwaltung, also der Dezernenten. Dazu wurden Dezernenten selbst und deren Vorgesetzte, die Landräte,

¹¹⁶ Scholl, S 66.f

befragt. Die Dezernenten konnten aus ihrem eigenen Berufsalltag berichten, die Landräte aus der Perspektive des Vorgesetzten und gleichzeitig aus der eines gewählten Kommunalpolitikers, der eng mit den Dezernenten zusammenarbeitet.

In Baden-Württemberg gibt es 35 Landkreise mit 170 Dezernenten und Dezernentinnen (inklusive der Ersten Landesbeamten, die in der Regel ebenfalls ein Dezernat leiten). Insgesamt wurden eine Landrätin und fünf Landräte, eine Erste Landesbeamtin und drei Erste Landesbeamte sowie drei Dezernentinnen und 8 Dezernenten interviewt.

Auswahlkriterium für die Stichprobe war zunächst aus Gründen der Erreichbarkeit die Lage in der Nähe von Stuttgart. Außerdem sollten in mindestens der Hälfte der Landratsämter, in denen Interviews geführt werden, Frauen als Landrätinnen oder Dezernentinnen tätig sein und möglichst auch interviewt wurden. Es geht in dieser Arbeit nicht um einen Vergleich zwischen dem politischen Verhalten von Männern und Frauen. Da Unterschiede jedoch nicht ausgeschlossen werden können¹¹⁷, wurde Wert darauf gelegt, auch Frauen in diesen Führungspositionen zu befragen. So sind im Gesamtergebnis die Sichtweisen von Männern und Frauen integriert.

Alle elf Landräte im Regierungsbezirk Stuttgart wurden per E-Mail angeschrieben mit der Bitte um ein Interview mit ihnen und ihren Dezernenten. Vier Landräte, jeweils mit Dezernenten, waren zu Interviews bereit. Außerdem wurden die beiden in Baden-Württemberg amtierenden Landrätinnen um ein Interview mit ihnen und ihrer Führungsriege gebeten. Hier gab es eine positive Rückmeldung. Um mehr Interviewpartner zu bekommen, wurden anschließend fünf Landratsämter aus dem Regierungsbezirk Karlsruhe angeschrieben, von denen es eine positive Rückmeldung gab.

Bei der Zusammensetzung der Stichprobe handelt es sich um einen selbstselektiven Prozess, da die Befragten selbst entscheiden konnten, ob sie mitmachen wollten oder nicht. Daher kann ein Verzerrfaktor in der anfallenden Stichprobe,

¹¹⁷ So hat bspw. Katja Glaesner latente geschlechtsspezifische Unterschiede beim Führungsstil von Männern und Frauen festgestellt, konnte jedoch keinen typischen weiblichen Führungsstil identifizieren (vgl. Glaesner, Katja). Beate Hoecker sieht ein geringeres politisches Interesse von Frauen an Politik in institutionalisierter Form mit Parteiversammlungen und Endlosdiskussionen. Frauen bevorzugen die eher spontanen und weniger formalisierten Beteiligungsformen insbesondere der neuen sozialen Bewegungen (<http://www.bpb.de/gesellschaft/gender/frauen-in-deutschland/49362/frauen-in-der-politik> [4.12.2012])

die zunächst nach den oben genannten Kriterien ausgewählt wurde, aber auf Freiwilligkeit beruhte, nicht ausgeschlossen werden.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Stichprobe. Alle Ersten Landesbeamten haben auch die Funktion eines Dezernenten.

Landkreis	Regierungsbezirk	Einwohnerzahl	Zusammensetzung Führungsriege	Interviewpartner
Landkreis Ludwigsburg	Stuttgart	517.000	4 Dezernenten 1 ELB	Landrat 1 Dezernent (Recht, Ordnung, Verkehr) 1 Dezernent (Finanzen) 1 ELB
Landkreis Esslingen	Stuttgart	515.000	3 Dezernenten 1 Dezernentin 1 ELB	Landrat 1 Dezernent (Jugend + Soziales) 1 Dezernent (Infrastruktur) 1 Dezernentin (Finanzen)
Landkreis Ostalbkreis	Stuttgart	310.000	7 Dezernenten 1 ELB'in	Landrat 1 Dezernent (Jugend + Soziales) 1 Dezernent (Personal, Organisation, Gebäudemanagement) 1 ELB'in
Landkreis Main-Tauber-Kreis	Stuttgart	135.000	3 Dezernenten 1 Dezernentin 1 ELB	Landrat 1 Dezernent (Kreisentwicklung, Kultur, Bildung) 1 Dezernentin (Jugend + Soziales) 1 ELB
Landkreis Neckar-Odenwald-Kreis	Karlsruhe	147.000	1 Dezernenten 1 Dezernentin 1 ELB	Landrat 1 Dezernent (Finanzen)
Landkreis Lörrach	Freiburg	222.000	4 Dezernenten 1 Dezernentin 1 ELB	Landrätin 1 ELB 1 Dezernentin (Jugend+ Soziales)

Tabelle 1: Übersicht über die Stichprobe

5.1.4 Der Ablauf der Interviews

Alle Interviews wurden von der Autorin dieser Arbeit anhand des Interviewleitfadens geführt. Die Interviewpartner hatten im Vorfeld eine Zusammenfassung des Essays über das Thema der Untersuchung erhalten. Die Interviews fanden als Einzelinterviews in den Büros der Interviewpartner statt. In einem Landkreis war anstatt der vereinbarten Einzelinterviews aus Zeitgründen kurzfristig nur ein Gruppeninterview möglich, an dem der Landrat und drei Dezernatsleitungen teilnahmen. Die Interviews mit den Dezernenten dauerten durchschnittlich eine Stunde. Die Landräte wurden durchschnittlich 35 Minuten befragt, da ihnen teilweise nicht die vorher eingeplante Zeit zur Verfügung stand. Die Abarbeitung der Fragen des Interviewleitfadens wurde an die zur Verfügung stehende Zeit angepasst. Bei zeitlichen Engpässen wurde bei den Landräten auf die Fragen im Zusammenhang mit dem Policy Cycle verzichtet.

5.1.5 Die Dokumentation der Interviews

Die Interviews wurden mit Zustimmung der Interviewpartner aufgezeichnet und anschließend komplett transkribiert. Ein Dezernent war mit der Aufnahme nicht einverstanden, hier wurden die Antworten von der Interviewerin direkt mitprotokolliert. Unvollständigkeiten und Wiederholungen wurden beibehalten, Dialektfärbungen eingedeutscht. Längere Pausen und sonstige Auffälligkeiten wie Lachen wurden ebenfalls dokumentiert. Die Fragen wurden kursiv geschrieben, die Antworten in normaler Schrift, ohne jeweils Interviewer und Interviewpartner namentlich zu nennen. Die allgemeinen einführenden Worte zu Beginn des Interviews und die Erläuterungen zum Policy Cycle-Modell, die in jedem Interview erfolgten, wurden aus Platzgründen nicht transkribiert und sind aus den Interviewleitfäden ersichtlich.

5.2 Die Methode der Datenanalyse

Im Folgenden wird dargestellt, wie die Daten ausgewertet wurden. Im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse wurde das Material in verschiedenen Interpretationsschritten ausgewertet und es wurde ausgehend von den Aussagen der Interviews ein Kategoriensystem entwickelt.

5.2.1 Die qualitative Inhaltsanalyse

Die Interviews wurden mit Hilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse mit induktiver Kategorienbildung ausgewertet. Das heißt, die Kategorien wurden direkt aus den Aussagen der Dezernenten abgeleitet und so die subjektiven Wahrnehmungen und Schwerpunkte der Dezernenten und Landräte abgebildet. Für Mayring ist dieses induktive Vorgehen „sehr fruchtbar“, denn „es strebt nach einer möglichst naturalistischen, gegenstandsnahen Abbildung des Materials ohne Verzerrungen durch Vorannahmen des Forschers, eine Erfassung des Gegenstands in der Sprache des Materials.“¹¹⁸

Bei der induktiven Kategorienbildung werden die Kategorien in einem Wechselverhältnis zwischen der Fragestellung der Untersuchung und dem Inhalt der Interviews nach Zuordnungsregeln, wie in Kapitel 5.2.2 beschrieben, ermittelt und während der Analyse überarbeitet und rücküberprüft.¹¹⁹ Schließlich werden die Ergebnisse in Richtung der Hauptfragestellung interpretiert. Für Mayring liegt die

¹¹⁸ Mayring, S. 84.

¹¹⁹ Ebd., S. 59.

Stärke der qualitativen Inhaltsanalyse darin, dass das Verfahren in einzelne vorher festgelegte Interpretationsschritte zerlegt und dadurch für andere nachvollziehbar, intersubjektiv überprüfbar und somit zur wissenschaftlichen Methode wird.¹²⁰

5.2.2 Das Ablaufmodell der qualitativen Inhaltsanalyse

Abbildung 5 zeigt das Ablaufmodell für die vorliegende Inhaltsanalyse, dessen Schritte nachfolgend im Einzelnen beschrieben werden. Der Ablauf orientiert sich an den Ablaufmodellen von Philipp Mayring und wurde an die speziellen Anforderungen der vorliegenden Untersuchungen angepasst.

Untersuchungsgegenstand ist die Art und Weise, wie die Dezernenten selbst ihre Arbeit an der Schnittstelle zwischen Kreisverwaltung und Kreispolitik sowie ihre Beteiligung an politischen Gestaltungsprozessen sehen.

Die Ziele der qualitativen Inhaltsanalyse leiten sich aus den in der Einleitung beschriebenen Forschungsfragen ab:

1. Ziel: Ermittlung der Techniken und Instrumente, welche die Dezernenten einsetzen.
2. Ziel: Darstellung, wie Dezernenten an den Schritten des Policy Cycle beteiligt sind.

Zur Festlegung des Materials wurde definiert, dass die Kodiereinheit, also der kleinste Textteil, der unter eine Kategorie fallen kann, ein Wort ist. Die Kontexteinheit, also der größte Textteil, der unter eine Kategorie fallen kann, ist ein Absatz.¹²¹

Die Analyse der Daten im Hinblick auf die zwei Ziele erfolgte in zwei Durchgängen:

1. Durchgang im Hinblick auf das 1. Ziel:

Analyseeinheit ist jeweils das gesamte Interview.

Selektionskriterien: In welchen Situationen handelt der Dezernent politisch? Warum tut er das, welches Ziel verfolgt er damit? Welche Instrumente oder Techniken wendet er an?

Die Überprüfung erfolgt nach Signalwörtern und Bedeutungszusammenhängen aufgrund der genannten Selektionskriterien.

¹²⁰ Ebd., S. 58.

¹²¹ Ebd., S. 59.

2. Durchgang im Hinblick auf das 2. Ziel:

Analyseeinheit sind die Antwortpassagen auf die Fragen im Zusammenhang mit dem Policy Cycle.

Selektionskriterien: Die Beschreibung, ob und wie Dezernenten am gesamten Policy Cycle und den einzelnen Schritten beteiligt sind und die Spielräume, die sich daraus für die Verwaltung ergeben.

Die Überprüfung erfolgt nach Signalwörtern und Bedeutungszusammenhängen aufgrund der genannten Selektionskriterien.

Die „doppelte Auswertung“ der Textpassagen zum Policy Cycle im ersten und im zweiten Durchgang nach jeweils unterschiedlichen Selektionskriterien ist bewusst erfolgt. Denn in den offenen Antworten zur Beteiligung an politischen Gestaltungsprozessen nahmen die Interviewten nicht nur Bezug auf das Policy-Cycle-Modell, sondern beschrieben auch allgemein Situationen und Vorgehensweisen an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung.

Je Durchgang wurden die folgenden Schritte durchgeführt:

1. Reduktionsschritt pro Durchgang:

Die einzelnen Kodiereinheiten, also die nach der Fragestellung relevanten Textteile, die zunächst in der Originalformulierung übernommen wurden, wurden in einem Schritt in eine knappe, nur auf den Inhalt beschränkte, beschreibende Form umgeschrieben (Paraphrasierung). Nicht inhaltstragende Bestandteile wurden weggelassen. Es wurde eine einheitliche Sprachebene in grammatikaler Kurzform gewählt. Im selben Arbeitsschritt wurde die Paraphrasierung in Stichworte verkürzt weiter verallgemeinert. In Zweifelsfällen wurden der Kontext des Gesamtinterviews oder theoretische Vorannahmen zu Hilfe genommen.¹²²

2. Reduktionsschritt pro Durchgang:

In einem zweiten Schritt wurden die im ersten Schritt ermittelten verallgemeinerten Kurzformen, die sich aufeinander beziehen und oft über das Material verstreut waren, zusammengefasst unter einer Überschrift, die in dieser Arbeit als Unterkategorie bezeichnet wird. Sich wiederholende und unwichtige, nichtssagende Paraphrasen wurden gestrichen.

¹²² Ebd., S. 69.

3. Reduktionsschritt pro Durchgang

Die ermittelten Unterkategorien der einzelnen Interviews wurden mit denen der anderen Interviews zusammengeführt. Gegebenenfalls wurden Unterkategorien neu bezeichnet, um dazugehörige Aussagen aus anderen Interviews miteinzuschließen. Die miteinander in Verbindung stehenden Unterkategorien aus allen ausgewerteten Interviews wurden dann zu allgemeineren Kategorien zusammengefasst und verschiedenen im Zuge der Analyse identifizierten Schnittstellen zwischen Politik und Verwaltung zugeordnet.

Rücküberprüfung nach Auswertung von einem Drittel der Interviews

Nach Auswertung von sechs Interviews wurde überprüft, ob die in den verschiedenen Reduktionsschritten als Kategoriensystem zusammengestellten Aussagen das Ausgangsmaterial noch repräsentierten. Dabei wurde sichergestellt, dass alle ursprünglichen Aussagen des ersten Materialdurchgangs im neuen Kategoriensystem aufgehen.¹²³

Fortsetzung der Analyse mit den verbleibenden Interviews ab dem

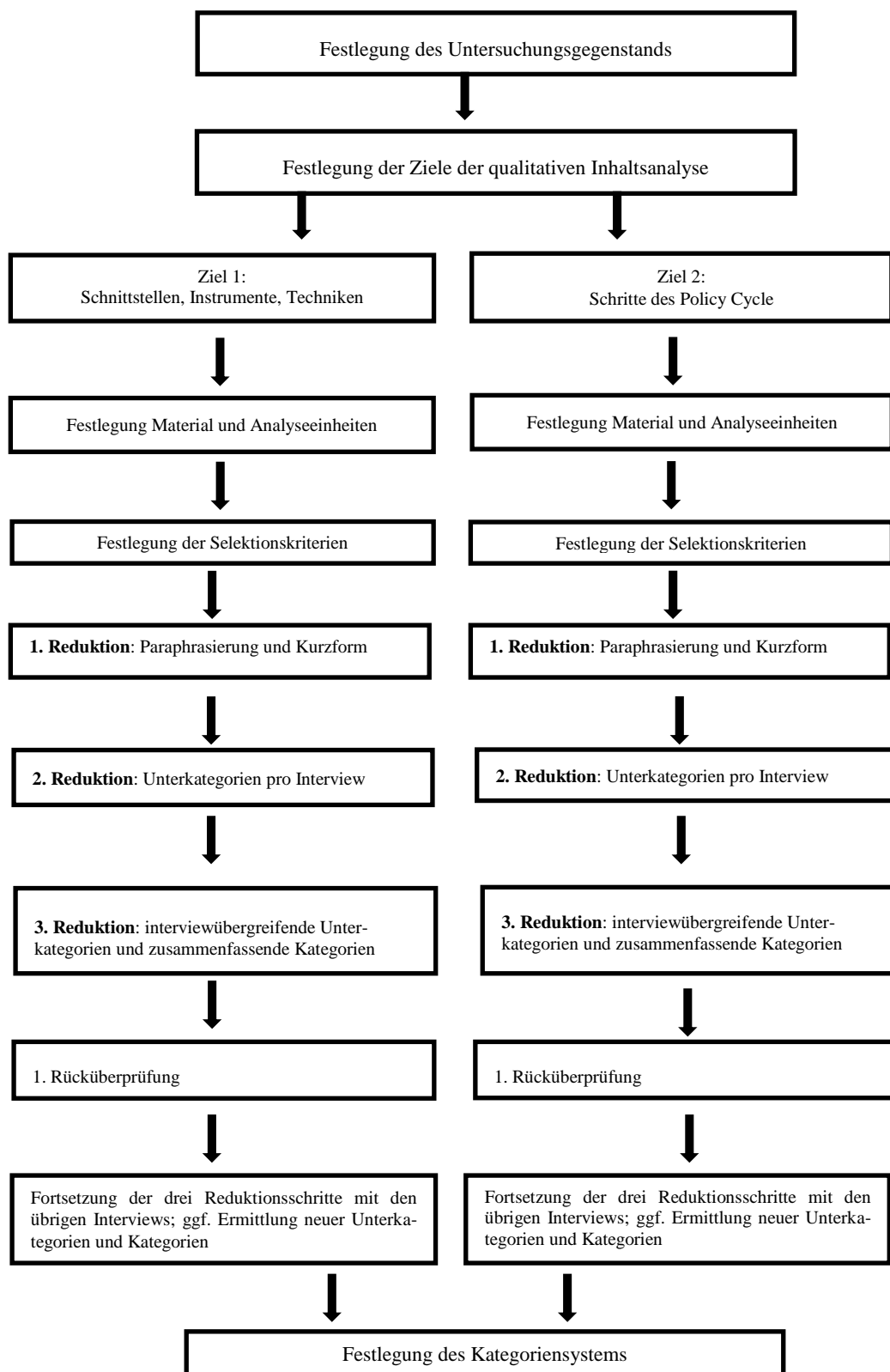
1. Durchgang mit allen Reduktionsschritten

Die relevanten Textteile der noch nicht ausgewerteten Interviews wurden anhand der Selektionskriterien über die drei oben beschriebenen Reduktionsschritte den bereits ermittelten Unterkategorien zugeordnet. Wurde unter den vorliegenden Unterkategorien keine passende gefunden, wurden neue Unterkategorien gebildet oder die Benennung bestehender Unterkategorien an die zusätzlichen mitzuerfassenden Textteile angepasst.

Endgültige Rücküberprüfung

Nach der Analyse aller Interviews wurde abschließend geprüft, ob das im Rahmen der Auswertung der übrigen Interviews angepasste und erweiterte Kategoriensystem noch alle selektierten Aussagen aller Interviews repräsentiert und ob alle ursprünglichen Aussagen des ersten Materialdurchgangs im neuen Kategoriensystem aufgehen.

¹²³ Ebd., S. 69.



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Mayring¹²⁴

Abbildung 5: Ablaufmodell für die qualitative Inhaltsanalyse

¹²⁴ Ebd., S. 59ff.

5.2.3 Interpretation und Analyse des Kategoriensystems

Die ermittelten Kategorien wurden induktiv, also im Sinne der Fragestellung der Untersuchung, den verschiedenen Schnittstellen zwischen Politik und Verwaltung zugeordnet, die aus dem Kontext der Interviews und der Theorie ermittelt wurden. Außerdem wurde quantitativ ergänzt, von welchem prozentualen Anteil der Interviewpartner - unterschieden zwischen der Gruppe der Landräte und der Dezernenten - Aussagen zur jeweiligen Kategorie gemacht wurden. Ausgehend von den Gesamtnennungen einer Kategorie wurde ermittelt, zu welchem Anteil sich die Interviewpartner auf einzelne Unterkategorien bezogen haben. Dabei ist es möglich, dass eine Person Äußerungen zu mehreren Unterkategorien gemacht hat, die dann in die eine Gesamtkategorie eingeflossen sind.

Aufgrund der sehr offen gehaltenen Interviews kann an der Anzahl der Nennungen nicht automatisch die Priorität einer Kategorie oder Unterkategorie festgemacht werden, da diese nicht systematisch abgefragt wurden. Dass Aspekte einer Kategorie oder Unterkategorie von verschiedenen Dezernenten oder auch Dezernenten und Landräten gleichermaßen angesprochen wurden, zeigt jedoch, dass diese nicht nur individuell subjektiv von Bedeutung sind, sondern dass eine größere Anzahl von Personen diese subjektive Bedeutung teilt und diese Aspekte von sich aus erwähnt.

5.3 Gütekriterien

Offene Verfahren wie das Leitfaden-Interview sind weniger regelgeleitet als quantitative Verfahren. Das Augenmerk liegt darauf, den Forschungsgegenstand zu verstehen, soziale Prozesse in ihrer Sinnhaftigkeit nachzuvollziehen. Um dieses Ziel zu erreichen, wird in der qualitativen Forschung individualisiert und subjektiviert.¹²⁵ So ist der Interviewleitfaden eben nur ein Leitfaden. Wie und in welcher Reihenfolge die Fragen gestellt werden, ergibt sich aus der Interviewsituation. Die Antworten des Interviewpartners hängen davon ab, wie er die Fragen für sich interpretiert und darauf antwortet.

Um das qualitative Vorgehen bei der Erhebung und Auswertung von Daten dennoch wissenschaftlich nachvollziehbar zu machen, haben die Gütekriterien Transparenz, Konsistenz, Kohärenz und Kommunikabilität besondere Bedeutung.

¹²⁵ Scholl, S. 27.

„Transparenz wird hergestellt über die möglichst vollständige Dokumentation der Transkripte vom Interviewgespräch und der Kategorisierungsschritte bei der Analyse. Konsistenz entspricht der Reliabilität in der standardisierten Forschung und bezieht sich auf die Auskünfte der Befragten. Allerdings sollen Inkonsistenzen nicht vermieden oder ausgeschlossen, sondern verstanden werden oder erklärbar sein. Konsistenz betrifft daneben auch die Vergleichbarkeit unterschiedlicher Interview- und lebensweltlicher Situationen.“¹²⁶ Den Anforderungen von Transparenz und Konsistenz wird in dieser Arbeit Rechnung getragen, indem die vollständigen Transkripte der Interviews und die Kategorisierungstabellen mit den einzelnen Reduktionsschritten der qualitativen Inhaltsanalyse auf CD zur Verfügung gestellt werden. In Kapitel 5.1 wird der Interviewleitfaden beschrieben, ebenso wie der Ablauf der Interviews und die Transkriptionsregeln.

„Kohärenz bezieht sich auf die Themen der Befragung und meint den thematischen Bezug der Aussagen des Befragten, der bei der Auswertung festzustellen ist. Die Kommunikabilität in der qualitativen Forschung korrespondiert mit der Validität in der quantitativen Forschung. Die gemeinsame Aushandlung von Bedeutung wird bei der Ergebnisdokumentation sichtbar gemacht, in Form von Zitaten der Befragten.“¹²⁷ Anhand des in Kapitel 5.2.2 beschriebenen Ablaufmodells, dessen Selektionskriterien und Fragestellungen, ist in dieser Arbeit der thematische Bezug der Interviewaussagen dargestellt. Die Darstellung der Ergebnisse in Kapitel 6 und 7 enthält Zitate zu den einzelnen Unterkategorien, anhand derer die Interpretation und Zuweisung von Bedeutung nachvollzogen werden kann.

6 Die politische Dimension der Führungsarbeit an den vier Schnittstellen zwischen Kreisverwaltung und Kreispolitik

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Befragung dargestellt. Die Auswertung der Interviews hat vier Schnittstellen zwischen Kreispolitik und Kreisverwaltung ergeben, an denen die Dezernenten als oberste Führungskräfte der Verwaltung tätig sind. Die folgende Übersicht zeigt die vier Schnittstellen und die jeweils dazugehörigen Kategorien. Der prozentuale Wert stellt dar, welcher Anteil aller befragten Landräte bzw. Dezernenten die jeweilige Kategorie genannt hat.

¹²⁶ Ebd., S. 28f.

¹²⁷ Ebd., S. 29.

Schnittstelle	dazugehörige Kategorien	LR	Dez
Beratung und Unterstützung des Landrats	Landrat trägt die Gesamtverantwortung für den Landkreis	100%	87%
	Dezernenten als Berater und Unterstützer des Landrats	100%	93%
	Dezernenten als eigenverantwortliche Experten für ihren Bereich	100%	67%
	Abgestimmtes Vorgehen der Verwaltungsspitze	100%	60%
Zusammenarbeit mit dem Kreistag	Initiative kommt aus der Verwaltung	100%	69%
	Mehrheitsfähige Vorschläge und Entscheidungsreife herstellen	83%	60%
	Kreistag benötigt Fachwissen der Verwaltung	67%	73%
	Instrumente der Abstimmung	67%	80%
	Techniken der Abstimmung	67%	87%
Zusammenarbeit mit Landkreisen, Kommunen und anderen Akteuren	Zusammenarbeit mit anderen Landkreisen und Kommunen	16%	60%
	Instrumente für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren	33%	73%
	Techniken für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren	16%	73%
Lobbyarbeit und politische Interessenvertretung für den Landkreis	Interessenvertretung und Einflussnahme	16%	47%

Tabelle 2: Übersicht über die Schnittstellen mit den dazugehörigen Kategorien

In den folgenden Kapiteln werden die vier Schnittstellen zwischen Politik und Verwaltung im Einzelnen vorgestellt. Es wird dargelegt, wie sich die Dezernenten verhalten, was von ihnen erwartet wird, wie sie vorgehen, d.h. welche Instrumente und Techniken der politischen Führung sie anwenden.

Für jede Schnittstelle wurden verschiedene Kategorien gebildet, die sich wiederum aus Unterkategorien zusammensetzen. Für jede Kategorie wird in der Tabelle die absolute Anzahl der Landräte bzw. Dezernenten genannt, die sich zu dieser Kategorie geäußert haben. Die Prozentwerte, die sich auf die Kategorie beziehen, sagen aus, welcher Anteil aller befragten Landräte bzw. Dezernenten die jeweilige Kategorie genannt hat. Die zu einer Unterkategorie zugehörigen Prozentwerte wiederum beziehen sich auf die Gesamtnennungen der Hauptkategorie. Der Prozentwert der Unterkategorie stellt dar, welcher Anteil der Personen, die sich zur Hauptkategorie geäußert haben, auch die jeweilige Unterkategorie erwähnt haben. Da den Interviewpartnern Vertraulichkeit zugesichert wurde, wurden die Aussagen aus den Interviews nur anonymisiert ausgewertet.

6.1 Erste Schnittstelle: Beratung und Unterstützung des Landrats

Der Landrat ist vom Kreistag gewählt und in seiner Funktion Vorsitzender des Kreistags sowie Chef der Verwaltung. Bei ihm als vom Kreistag gewählten Beamten liegt die politische Führung der Kreisverwaltung. Unterstützung, Beratung und Zuarbeit erhält der Landrat durch die oberste fachliche Führungsriege der Landkreisverwaltung, die Dezernatsleitungen.

An der Schnittstelle zum Landrat wurden folgende Kategorien ermittelt, die auf den nächsten Seiten erläutert werden:

- Landrat trägt Gesamtverantwortung für den Landkreis
- Dezernenten sind Berater und Unterstützer des Landrats
- Dezernenten sind eigenverantwortliche Experten für ihren Bereich
- Abgestimmtes Vorgehen der Verwaltungsspitze

6.1.1 Der Landrat trägt die Gesamtverantwortung für den Landkreis

Zusammenfassung:

Die politisch prägende Figur im Landkreis ist der Landrat. Er steht an der Spitze, er repräsentiert den Landkreis, und er drückt der Kreispolitik seinen Stempel auf. Mit seiner Persönlichkeit prägt er auch die Verwaltungskultur.

		LR	Dez
Kategorie	Landrat trägt Gesamtverantwortung für den Landkreis	6 100%	13 87%
		davon	davon
Unterkategorie	Landrat definiert die Zielrichtung, kümmert sich um die wichtigen Dinge und entscheidet	100%	69%
	Landrat steht an der Spitze, wirkt nach außen und repräsentiert den Landkreis	67%	69%
	Landrat trägt die politische Verantwortung	50%	38%
	Landrat prägt die Verwaltungskultur	50%	31%

Tabelle 3: Landrat trägt Gesamtverantwortung für den Landkreis

Wie die Tabelle zeigt, sehen alle Landräte und fast alle Dezernenten die politische Gesamtverantwortung für den Landkreis beim Landrat: *„Im Übrigen ist der Unterschied natürlich, dass ich als diejenige, die den Kreistag leitet, diese Dinge nach außen vertreten muss und letztendlich den Kreis und seine politische Ent-*

scheidung.“¹²⁸ Ein Erster Landesbeamter äußert: „*Ich meine, wer die Last der Verantwortung dann auf den Schultern trägt, bestimmt natürlich auch, wie die Sache am Ende gehandhabt wird.*“¹²⁹ Damit liegt die politische Verantwortung, auch für das Handeln der Dezernenten, beim Landrat: „*Wenn etwas vorfällt, wird er politisch zur Verantwortung gezogen. Auch wenn ich mal etwas Dummes sage im Ausschuss steht in der Zeitung, der Landrat hat gesagt, ...*“¹³⁰ Wie die Führungsriege zusammenarbeitet, wie Entscheidungen im Landkreis getroffen werden, hängt an der Persönlichkeit des jeweiligen Landrats: „*Ein Landratsamt wird sehr stark durch die Persönlichkeit des Landrats geprägt. Das heißt, wie erfolgt die Abstimmung, wie kommuniziert man miteinander, wie gibt man Informationen weiter.*“¹³¹ Die dominante Stellung des Landrats kommt nicht zuletzt dadurch zum Ausdruck, dass die Dezernenten vorbereiten und beraten, die Entscheidung aber beim Landrat liegt: „*Aber im Grunde ist es natürlich der Landrat, der letztendlich dann sagt, das machen wir jetzt nicht so, stellen wir zurück, oder das gefällt mir nicht, oder warum machen wir das so.*“¹³² Dazu gehört auch, dass sich der Landrat um die wichtigen Dinge kümmert: „*All die Bereiche, die in meinem Geschäftsbereich direkt angesiedelt sind, sind natürlich schon die Themen, die ganz oben angesiedelt sind.*“¹³³ Diese letztendliche Entscheidungskompetenz ist den Landräten besonders wichtig, und so finden sich bei den Unterkategorien *Der Landrat entscheidet* und *Der Landrat kümmert sich um die wichtigen Dinge* überdurchschnittlich viele Nennungen der Landräte: „*Aber die letztendliche Entscheidung, die liegt nach meinem Verständnis natürlich nicht beim Dezernenten, sondern bei mir als Landrat.*“¹³⁴

6.1.2 Dezernenten als Berater und Unterstützer des Landrats

Zusammenfassung:

Die Dezernenten beraten, unterstützen und entlasten den Landrat in seiner politischen Führungsfunktion. Das wird von allen befragten Landräten und Dezernen-

¹²⁸ LR2, Zeile 38-39. Den Interviewpartnern wurde Vertraulichkeit zugesichert. Deshalb wurden die Daten in der Auswertungstabelle anonymisiert und in dieser Arbeit den Zitaten als Beleg nur die anonymisierte Codierung zugeordnet. Aus dieser ist ersichtlich, ob es sich um Landrat/Landrätin, Ersten Landesbeamten/Erste Landesbeamtin oder Dezernent/Dezernentin handelt.

¹²⁹ ELB2, Zeile 234-235.

¹³⁰ Dez8, Zeile 87-88.

¹³¹ ELB2, Zeile 226-228.

¹³² ELB1, Zeile 271-273.

¹³³ LR6, Zeile 26-28.

¹³⁴ LR5, Zeile 30-32.

ten so gesehen. Gefragt ist dafür politisches Gespür – was die Einschätzung von kreispolitischen Themen angeht ebenso wie hinsichtlich der Entscheidung, welche Dinge die Führungsriege in eigener Zuständigkeit regeln kann und was dem Landrat vorgelegt werden muss.

		LR	Dez
Kategorie	Dezernenten als Berater und Unterstützer des Landrats	6 100%	14 93%
		davon	davon
Unterkategorie	Politische Vorbereitung, politisches Gespür gegenüber dem Landrat (Bauchgefühl)	83%	64%
	prophylaktisches Handeln, Abhalten von Problemen, Entlastung, Unterstützung	50%	57%
	Ideengeber, Berater	67%	43%
	Dezernenten vertreten Landrat und Landkreis	50%	36%
	Information des Landrats, Qualitätsschleife, Landrat ist nicht überall Experte	33%	29%
	Dezernenten sind erste Ansprechpartner, Schnittstelle	17%	7%
	Bauernopfer	---	7%

Tabelle 4: Dezernenten als Berater und Unterstützer des Landrats

Dass die Dezernenten die politische Vorbereitung für die Hausspitze übernehmen und dabei politisches Gespür vorweisen müssen, wird von fast allen Landräten genannt: „*Idealtypischerweise sind es eigentlich Berater, die kritisch und mit, ja, kommunalpolitischem Gespür ausgestattet den Landrat beraten und begleiten.*“¹³⁵ oder auch: „*Der Dezernent muss durchaus mit einer politischen Bewertung, mit einer politischen Einschätzung, dem Landrat in schwierigen politischen Herausforderungen Berater sein, Anregungen geben, Impulse.*“¹³⁶ Aus Sicht der Dezernenten ist es „*ein Bauchgefühl, das Sie entwickeln müssen*“¹³⁷ und „*da kriegt man ein Gespür dafür in den Jahren der Zusammenarbeit*“¹³⁸.

Die Dezernenten meinen, „*wir sind Berater*“¹³⁹ und auch die Landräte sehen sie in der Funktion des Ideengebers und Beraters: „*Also die Dezernenten sind natürlich diejenigen, die in der Politikberatung eine ganz entscheidende Rolle haben,*

¹³⁵ LR4, Zeile 312-313.

¹³⁶ LR6, Zeile 19-21.

¹³⁷ ELB3, Zeile 158.

¹³⁸ Dez6, Zeile 185.

¹³⁹ Dez6, Zeile 191.

bei denen aber gerade in den Landratsämtern nach meinem Dafürhalten der Schwerpunkt eher auf der Beratung liegt.“¹⁴⁰

Die Dezernenten halten dem Landrat den Rücken frei, sie nehmen ihm Dinge ab, die sie in eigener Verantwortung erledigen können: *„Und ich denke, das ist in jedem Landkreis so, dass man möglichst versucht, das zunächst mal im Amt, dann im Dezernat abzufangen, bevor etwas den Landrat erreicht.“*¹⁴¹ Sie werden prophylaktisch tätig, um zu verhindern, dass Dinge hochkochen, dass Themen eine Brisanz oder Eigendynamik entwickeln, die dann zur Chefsache werden und den Landrat belasten: *„Wir können nur vorwarnen, wenn wir etwas erahnen, was kommen könnte. Beispielweise, wenn wir eine negative Einzelentscheidung treffen, die eine Kommune oder einen Verein trifft. Wir machen einen vorbeugenden Schutz in Form von Informationen.“*¹⁴² Zum Schutz des Landrats gehört eben auch, ihn rechtzeitig mit den relevanten Informationen zu versorgen, *„also, ich sehe mich noch mal ein Stück weit als Qualitätsschleife vorher“*¹⁴³ und den eigenen Sachverstand einbringen: *„Wenn wir mit denen [Träger von Pflegeheimen; Anmerkung der Autorin] was besprechen, geht es im Zweifelsfall immer um viel Geld. Und für die Pflegesatzverhandlungen und ähnliches nehme ich immer die Sozialdezernentin dazu. In so ein Gespräch mag ich nicht gehen ohne den Sachverstand mit am Tisch.“*¹⁴⁴

Die Dezernenten vertreten zu einem gewissen Grad auch den Landrat und den Landkreis, *„die Dezernenten sind, wenn Sie so wollen, jeweils auch Vertreter des Landrats in ihrem Geschäftsbereich.“*¹⁴⁵ In einem Fall wird auch angemerkt, dass die Dezernenten in einigen Fällen stellvertretend zur Verantwortung gezogen werden: *„Ja, eventuell wird man mal immer wieder das Bauernopfer letztendlich sein oder derjenige, der halt dann einmal in die Kritik gerät. Ja, während der nächste, der nächst höhere, dann eben ungestraft aus der Situation herausgehen kann oder sagen kann, ja, ich hätte es ja anders gemacht.“*¹⁴⁶

¹⁴⁰ LR3, Zeile 58-61.

¹⁴¹ Dez10, Zeile 198-200.

¹⁴² Dez7, Zeile 158-151.

¹⁴³ Dez11, Zeile 406.

¹⁴⁴ LR1, Zeile 162-165.

¹⁴⁵ LR6, Zeile 16-17.

¹⁴⁶ Dez3, Zeile 248-251.

6.1.3 Dezernenten als eigenverantwortliche Experten für ihren Bereich

Zusammenfassung:

Während sich der Landrat wie dargestellt die wichtigen Aufgaben und letztendlichen Entscheidungen an der politischen Schnittstelle vorbehält, können die Dezernenten innerhalb ihres Dezernats weitgehend frei agieren und tragen dort die komplette Verantwortung. Sie sind auch die fachlichen Experten für ihren Bereich.

		LR	Dez
Kategorie	Dezernenten als eigenverantwortliche Experten für ihren Bereich	6 100%	10 67%
		davon	davon
Unterkategorie	Dezernenten erledigen das Tagesgeschäft in eigener Verantwortung	83%	90%
	Dezernenten sind die Fachleute	83%	40%

Tabelle 5: Dezernenten als eigenverantwortliche Experten für ihren Bereich

Die Landräte beschäftigen sich nicht mit einzelnen Sach- oder Personalfragen der Dezernate. Diese Entscheidungen überlassen sie den Dezernenten und wollen nur dann beteiligt werden, wenn politische Auswirkungen zu erwarten sind: *„Der Landrat lässt den Dezernenten viel freie Hand. Die Dinge interessieren ihn dann, wenn sie Auswirkungen haben, beispielsweise auf den Kreistag oder auf den Stammtisch.“*¹⁴⁷ Ein Landrat formuliert es so: *„Wo man merkt, da ist man von einer Entscheidung noch weit entfernt, da geht der Dezernent auch hin, ohne dass er vorher mit mir gesprochen hat.“*¹⁴⁸

Die Dezernenten sind die Experten, auf deren fachliche Arbeit im Hintergrund sich die Landräte verlassen. Dies wird von 83% der Landräte, jedoch nur von 40% der Dezernenten, die sich zu dieser Kategorie geäußert haben, hervorgehoben: *„Letztlich ist der Dezernent doch fachlich viel näher dran und hat im Zweifel ohnehin einen Vorschlag.“*¹⁴⁹ Ein Landrat erwartet, *„dass er [der Dezernent; Anmerkung der Autorin] gute Ideen für seinen Bereich macht, dass er seinen Aufgabenbereich, sei es der Sozialbereich oder Kulturbereich, wie auch immer, bestmöglich managt, aber dennoch selber sich nicht so in den Vordergrund spielt.“*¹⁵⁰

¹⁴⁷ Dez7, Zeile 153-154.

¹⁴⁸ LR5, Zeile 48-50.

¹⁴⁹ LR1, Zeile 71-72.

¹⁵⁰ LR4, Zeile 354-356.

6.1.4 Abgestimmtes Vorgehen der Verwaltungsspitze

Zusammenfassung:

Das Handeln der Dezernenten erfolgt in enger Abstimmung mit dem Landrat, aber auch mit den übrigen Dezernentenkollegen. Innerhalb der Führungsriege sind Diskussionen erwünscht, nach außen muss jedoch auf jeden Fall eine einheitliche Meinung vertreten werden. Mehr noch als die Dezernenten betonen die Landräte die Bedeutung von Loyalität ihnen gegenüber.

		LR	Dez
Kategorie	Abgestimmtes Vorgehen der Verwaltungsspitze	6 100%	9 60%
		davon	davon
Unterkategorie	Abstimmung mit dem Landrat	50%	78%
	Abstimmung innerhalb der Führungsriege	50%	56%
	Vertrauen, Loyalität	50%	22%

Tabelle 6: Abgestimmtes Vorgehen der Verwaltungsspitze

Nachdem die Dezernenten ihre Themen fachlich vorbereitet haben, wird der Landrat über die mögliche weitere Vorgehensweise informiert: *„Mit ihm muss das besprochen sein, das ist ganz klar.“*¹⁵¹ Ein Landrat meint: *„Insofern ist das Handeln der Dezernenten immer abgestimmt mit mir.“*¹⁵² Die Abstimmung innerhalb der gesamten Führungsriege ist Voraussetzung, um die Einheit der Verwaltung nach außen zu demonstrieren: *„Ich bin der Meinung, die Verwaltung muss mit einer abgestimmten Verwaltungsmeinung nach außen auftreten, und ich würde es auch jedem übel nehmen, wenn er sich von dem erreichten Konsens verabschiedet.“*¹⁵³ Dazu gehört Loyalität und dass man sich aufeinander und auf die gemeinsam getroffenen Vereinbarungen verlassen kann. *„Und da habe ich ein hohes Maß an Vertrauen. Ein Dezernent braucht auch das Vertrauen der Hausspitze, sonst macht es wenig Sinn.“*¹⁵⁴

6.1.5 Zwischenfazit: Informationsmanagement als politisches

Führungsinstrument der Dezernenten

Die Funktion der Dezernenten ist sehr eng mit der politischen Stellung des Landrats verbunden. Um seine politische Aufgabe erledigen zu können, benötigt der

¹⁵¹ Dez5, Zeile 64-65.

¹⁵² LR1, Zeile 65.

¹⁵³ LR3, Zeile 125-128.

¹⁵⁴ LR6, Zeile 59-60.

Landrat die Dezernenten, die ihm den Rücken freihalten, indem sie sich eigenständig um die laufenden Geschäfte in ihrem Bereich kümmern und ihren Laden im Griff haben. Gleichzeitig versorgen sie den Landrat, aus dem Tagesgeschäft heraus, mit kritischen und politisch relevanten Themen, mit innovativen Projektvorschlägen oder vertreten ihn in der Öffentlichkeit.

Dieser Bereich ist besonders für die Landräte von Bedeutung. Alle befragten Landräte haben sich zu jeder Kategorie dieser Schnittstelle geäußert. Dabei legen die Landräte Wert darauf, dass sie sich selbst um die wichtigen Dinge im Landkreis kümmern, die Zielrichtung des Landkreises definieren und nach außen vertreten. Auch die politische Vorbereitung, die die Dezernenten für die Landräte übernehmen und das politische Gespür, das sie dafür haben müssen, werden von fast allen Landräten genannt. Die Dezernenten sind für 67% der Landräte Ideengeber und Berater, für 83% die Experten in ihrem jeweiligen Bereich. Diese Funktionen sind für die Landräte wichtiger als für die Dezernenten (43% bzw. 40% der Nennungen). Dies zeigt, wie wichtig das Expertentum der Dezernenten und die Versorgung mit relevanten Informationen für die Landräte ist.

Die Dezernenten verteilen und beschaffen Informationen im Auftrag des Landrats. Sie filtern die Vielfalt an Informationen, die sie erreicht, sie bewerten zum Beispiel Anfragen, Maßnahmen, Vorschläge und Konzepte und geben dann eine Auswahl zusammen mit ihrer Einschätzung an den Landrat weiter. In diesem Sinne bewegen sie sich im Bereich der *Führung durch Wissens- und Informationsmanagement*, die Grasselt und Korte, wie in Kapitel 3.2.5 dargestellt, als eine der Kerntechniken des Politikmanagements beschreiben. Denn „Informationen, die durch Beratung gewonnen werden, sind zentrale Machtressourcen.“¹⁵⁵ Die Informationen werden vom Beraterkreis nach Wichtigkeit gefiltert und laufen beim Spitzenakteur zusammen. Diese Personen, die die Informationen filtern und vorselektieren, beeinflussen die Lageanalyse und somit die Problemwahrnehmung. Sie entwickeln eigene Konzeptionen und Risikoeinschätzungen, mit denen sie unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidungen nehmen.¹⁵⁶ Als Berater und Ideengeber des Landrats wenden die Dezernenten also Instrumente der politischen Führung an und beeinflussen politische Entscheidungen, indem sie im Vorfeld Informationen analysieren, aufbereiten und nach ihren eigenen Prioritäten gefiltert weitergeben.

¹⁵⁵ Grasselt/Korte, S. 150.

¹⁵⁶ Ebd., S. 150.

Wichtig ist den Befragten, dass „die Verwaltung“ einheitlich nach außen auftritt, dass es eine abgestimmte Verwaltungsmeinung gibt. Unter der Führung des Landrats bildet die Verwaltung, insbesondere die Führungsriege, eine Einheit, die nach Ansicht der Landräte durch regelmäßige Abstimmung mit dem Landrat und innerhalb der Führungsriege sowie durch Vertrauen und Loyalität erreicht wird. Die Dezernenten legen den Schwerpunkt auf die Abstimmung mit dem Landrat.

6.2 Zweite Schnittstelle: Zusammenarbeit mit dem Kreistag

Der Kreistag ist das Hauptorgan des Landkreises und entscheidet über alle Angelegenheiten des Landkreises.¹⁵⁷ Seine Mitglieder sind ehrenamtlich tätig. Die Vorbereitung der Sitzungen obliegt dem Landrat¹⁵⁸ - in der Praxis erfolgt die Vorbereitung in Zusammenarbeit an den Landrat durch die Dezernenten.

Für die Zusammenarbeit mit dem Kreistag wurden folgende Kategorien ermittelt:

- Initiative kommt aus der Verwaltung
- Mehrheitsfähige Vorschläge und Entscheidungsreife herstellen
- Kreistag benötigt Fachwissen der Verwaltung
- Instrumente der Abstimmung
- Techniken der Abstimmung

6.2.1 Die Initiative kommt aus der Verwaltung

Zusammenfassung:

Für alle befragten Landräte kommt nicht nur die inhaltliche Vorbereitung und Ausgestaltung der Themen, die im Kreistag behandelt werden, sondern auch die Initiative eher aus der Verwaltung und wenig aus den Reihen des Kreistags: „Zu 80 – 90% gehen die Impulse von uns aus.“¹⁵⁹

		LR	Dez
Kategorie	Initiative kommt aus der Verwaltung	6 100%	11 69%
		davon	davon
Unterkategorie	Initiative durch die Verwaltung	100%	64%
	Steuerung durch die Verwaltung	67%	82%

Tabelle 7: Initiative kommt aus der Verwaltung

¹⁵⁷ § 19 Abs. 1 Landkreisordnung Baden-Württemberg.

¹⁵⁸ § 41 Abs. 1 Landkreisordnung Baden-Württemberg.

¹⁵⁹ LR3, Zeile 315.

Das spezifische Wissen und der Überblick befinden sich in der Fachverwaltung und „vor diesem Hintergrund liegt, glaube ich schon, die erste Pflicht zum Aufschlag und zur Kreativwerkstatt eigentlich bei der Verwaltung, also so versteh ich es. Wir müssen uns Gedanken machen, wie, welche Themen können wir an den Kreistag herantragen.“¹⁶⁰

Neben der Initiative, Themen von Verwaltungsseite aus einzubringen, geht es für Dezernenten und Landräte auch darum, die Vorschläge und Projekte, die im Kreistag behandelt werden, bewusst zu steuern. Vorlagen werden in der Regel immer mit einem konkreten und wohlüberlegten Beschlussvorschlag der Verwaltung eingebracht, denn „es kann nicht sein, dass wir keinen Beschlussvorschlag unterbreiten.“¹⁶¹ Durch Eigeninitiative und rechtzeitiges Agieren sichern sich der Landrat und die Dezernenten Spielräume, „weil immer dann, wenn wir das Heft in der Hand halten, und das haben wir in der Regel und versuchen auch, es in die Hand zu nehmen, bevor es ein anderer tut, so lange haben wir Gestaltungsmöglichkeiten.“¹⁶²

6.2.2 Mehrheitsfähige Vorschläge und Entscheidungsreife herstellen

Zusammenfassung:

Der Landrat bringt aus seiner politischen Führungsfunktion heraus die Projekte in die Gremien ein. Seine Position hängt davon ab, dass er für seine Vorschläge, die mit Hilfe der Dezernenten erstellt wurden, Unterstützung erhält, dass seine Projekte mit klaren Mehrheiten beschlossen und fraktionsübergreifend angenommen werden.

		LR	Dez
Kategorie	Mehrheitsfähige Vorschläge und Entscheidungsreife herstellen	5 83%	9 60%
		davon	davon
Unterkategorie	Entscheidungsreife herstellen	60%	89%
	Klare Mehrheiten	80%	44%

Tabelle 8: Mehrheitsfähige Vorschläge und Entscheidungsreife herstellen

Vor allem den Landräten (80% der Nennungen) sind eindeutige Mehrheiten wichtig und viele sind stolz darauf, meistens einstimmige Beschlüsse zu erzielen, da

¹⁶⁰ LR4, Zeile 141-144.

¹⁶¹ LR5, Zeile 128-129.

¹⁶² Dez9, Zeile 283-285.

dies Einigkeit zwischen Kreistag und Verwaltung symbolisiert. Klare Mehrheiten werden aber auch als Zeichen für eine gute und einvernehmliche Beziehung zwischen Verwaltung und Kreistag gesehen: *„Es wäre ja schlecht, wenn der Landrat einen Vorstoß unternimmt und sagt, ich will mich bewerben als zugelassener kommunaler Träger und dann kriegt er eine Abfuhr im Kreistag. Das ist von der Außenwirkung her peinlich, das ist aber auch vom Verwaltungsalltag oder in der Beziehung Kreistag-Verwaltung schlecht, wenn man dann praktisch hier die rote Karte gezeigt kriegt.“*¹⁶³

Klare Mehrheiten und möglichst wenig kontroverse öffentliche Diskussionen sind deshalb ein Anliegen. Voraussetzung dafür ist, dass im Vorfeld Entscheidungsreife hergestellt wird, denn es kann nach Ansicht eines Ersten Landesbeamten nicht sein, *„dass in der Sitzung erst einmal diese ganzen Fragen abgearbeitet werden müssen und vielleicht noch gar keine Entscheidungsreife entsteht. Denn wenn ich vor lauter offenen Fragen stehe, vertage ich in der Regel lieber eine Sache, als dass ich sie dann ad hoc sozusagen spontan entscheide.“*¹⁶⁴ Der Weg für das Thema muss aus Sicht der Landräte und Dezernenten vor der Sitzung geebnet werden: *„Die Sprecher transportieren das dann auch in ihre Fraktionen, leisten dort Überzeugungsarbeit und ich erlebe dann im Kreistag kein Fiasko, sage ich jetzt mal.“*¹⁶⁵

6.2.3 Der Kreistag benötigt das Fachwissen der Verwaltung

Zusammenfassung:

Im Kreistag sitzen ehrenamtlich Tätige mit ganz unterschiedlichem beruflichen Hintergrund, fachlichem Vorwissen, kommunalpolitischer Erfahrung und zeitlicher Disposition. Die Kreisräte sind daher darauf angewiesen, dass die Verwaltung die Themen so aufbereitet, dass die Gremien darüber öffentlich beraten und beschließen können, ohne dass die Mitglieder des Kreistags möglicherweise in der Öffentlichkeit inkompetent oder schlecht vorbereitet erscheinen.

¹⁶³ Dez6, Zeile 91-94.

¹⁶⁴ ELB 3, Zeile 85-88.

¹⁶⁵ Dez6, Zeile 63-65.

		LR	Dez
Kategorie	Kreistag benötigt Fachwissen der Verwaltung	4 67%	11 73%
		davon	davon
Unterkategorie	Kreisräte sind keine Experten / unterschiedliches Fachwissen	75%	82%
	Entlastung und Professionalität des Kreistags durch Zuarbeit durch die Verwaltung	100%	55%

Tabelle 9: Kreistag benötigt Fachwissen der Verwaltung

So meint ein Dezernent: „Die Mitglieder des Kreistags sind ehrenamtlich tätig und haben keine Zeit, sich selber in alles reinzudenken“¹⁶⁶ und ein Landrat sagt: „In erster Linie erwarten die schon von der Verwaltung Impulse und Vorschläge und Vorlagen, über die sie dann befinden können.“¹⁶⁷ Auch wenn Anträge aus der Mitte der Gremien kommen, sind dies in der Regel keine fertigen Konzepte oder Beschlussvorschläge, sondern Aufforderungen an die Verwaltung, Vorschläge zu erarbeiten oder Informationen zusammenzustellen. Die Verwaltung liefert den Mitgliedern des Kreistags verwertbare Informationen und Vorschläge. „Die Leute sind eigentlich auch in einem gewissen Sinne dankbar, wenn jemand da mitdenkt und vorausdenkt und das auch so umsetzt.“¹⁶⁸

6.2.4 Instrumente zur Abstimmung im Vorfeld von Gremienentscheidungen

Zusammenfassung:

Um die in Kapitel 6.2.2 beschriebene notwendige Beschlussreife für die Entscheidungen in den Gremien herzustellen, ist es notwendig, dass Gespräche und Kontakte mit den Mitgliedern des Kreistags, die die Beschlüsse fassen werden, schon im Vorfeld stattfinden. Es gibt einen regelmäßigen Austausch zwischen Dezernenten und Kreisräten. Die jeweilige Seite muss wissen, an wen sie sich wenden kann, wenn Informationsbedarf oder sonstiges Interesse an einer Kontaktaufnahme besteht.

¹⁶⁶ Dez7, Zeile 108-109.

¹⁶⁷ LR4, Zeile 157-158.

¹⁶⁸ Dez5, Zeile 76-78.

		LR	Dez
Kategorie	Instrumente zur Abstimmung im Vorfeld von Gremienentscheidungen	4 67%	12 80%
		davon	davon
Unterkategorie	Kontakt mit Entscheidungsträgern und Multiplikatoren	100%	75%
	Persönlicher, niederschwelliger Kontakt, Telefonate	---	92%
	Arbeitskreise, Arbeitsgruppen	50%	33%
	Informelle Kontakte am Rande von Veranstaltungen	---	42%
	Fraktionsbesprechungen	---	33%

Tabelle 10: Instrumente zur Abstimmung im Vorfeld von Gremienentscheidungen

Entscheidend ist bei der Kontaktpflege die Beziehung zu den Entscheidungsträgern im Kreistag. Dies sind meist die Fraktionsvorsitzenden oder Fraktionssprecher. Es geht also darum, „mit den jeweiligen Fachpolitikern, also den jeweils für den Themenbereich im Kreistag Zuständigen sozusagen, den kurzen Draht zu pflegen.“¹⁶⁹ Diese Schlüsselpersonen dienen meist auch als Multiplikatoren innerhalb der Fraktion: „Deshalb ist unsere Hoffnung, wenn sie früh eingebunden sind, dass sie dann kontinuierlich auch jeweils ihre Fraktionen informieren.“¹⁷⁰

Neben der Kontaktpflege zu den Entscheidungsträgern, die von 75% der Dezernten genannt wird, ist es der persönliche, niederschwellige Kontakt durch regelmäßige Gespräche und Telefonate, der von 92% und damit als am meisten genanntes Instrument für die Abstimmung im Vorfeld von Sitzungen genannt wird: „Von daher, denke ich mal, ist einfach die persönliche Beziehungsebene, egal zu welchen Kreisen, sehr, sehr wichtig.“¹⁷¹ Ein Dezernent meint: „Aber häufig sage ich dann: Ich komm mal vorbei. Nimm dir mal eine Stunde, wir müssen darüber reden. Das findet auch mal in der Wohnung des Gesprächspartners statt, oder ich lade sie ins Büro ein.“¹⁷² Diese informellen Kontakte finden auch am Rande von Sitzungen, Veranstaltungen und gesellschaftlichen Ereignissen statt: „Ich habe ein gutes Verhältnis zu den Kreisräten und treffe sie bei vielen sonstigen Terminen.“¹⁷³ So kommt es: „Man wird bei Veranstaltungen, am Rande von Sitzungen auf das ein oder andere Thema dann angesprochen.“¹⁷⁴

¹⁶⁹ ELB3, Zeile 260-262.

¹⁷⁰ LR2, Zeile 221-223.

¹⁷¹ Dez6, Zeile 102-203.

¹⁷² Dez5, Zeile 123-125.

¹⁷³ Dez7, Zeile 36-37.

¹⁷⁴ Dez10, Zeile 40-41.

Formellere Instanzen, die Dezernenten und Landräte für ihre Abstimmungsaktivitäten nutzen, sind Arbeitskreise und Arbeitsgruppen: „Wichtige Themen sind in der Regel in Arbeitsgruppen organisiert, wo Politik und Verwaltung Hand in Hand diese Dinge vorbereiten.“¹⁷⁵ Eine andere Möglichkeit sind Fraktionssitzungen oder Besprechungen mit den Fraktionsvorsitzenden, so „dass wir sagen, wenn zu einem bestimmten Thema ein besonderes Anforderungsprofil da ist, dass wir sagen, dass wir mal in die Fraktion gehen, dort berichten.“¹⁷⁶

6.2.5 Techniken zur Abstimmung im Vorfeld von Gremienentscheidungen

Zusammenfassung:

Was unternehmen die Dezernenten im Vorfeld von Sitzungen, wie nutzen sie die persönlichen Kontakte, die sie pflegen? Die Dezernenten sondieren das Terrain, sie stellen die Argumente der Verwaltung dar, vermitteln aber auch zwischen unterschiedlichen Positionen der Fraktionen, sie liefern Informationen und unterfüttern den Meinungsbildungsprozess unter den Beteiligten. Da es um die Techniken geht, die die Dezernenten selbst anwenden, gibt es hier, wie auch bei der zuvor dargestellten Unterkategorie „Instrumente zur Abstimmung“, Nennungen von fast allen Dezernenten, aber deutlich weniger Nennungen von Landräten.

		LR	Dez
Kategorie	Techniken zur Abstimmung im Vorfeld von Gremienentscheidungen	4 67%	13 87%
		davon	davon
Unterkategorie	Information, Beratung. Meinungsbildung	50%	69%
	Abpuffern, Vermitteln	75%	62%
	Politisches Gespür, abwägen, was ist umsetzbar, sondieren	50%	54%
	Einbinden zum richtigen Zeitpunkt	25%	23%
	Selbstvermarktung	25%	15%

Tabelle 11: Techniken zur Abstimmung im Vorfeld von Gremienentscheidungen

Durch die Abstimmungsarbeit der Dezernenten werden die Mitglieder des Kreistags nicht erst in der Sitzung oder beim Lesen der Vorlagen mit den Themen konfrontiert, sondern sie sind ihnen schon aus dem persönlichen Gespräch vertraut: „[...] und bespricht es halt eben noch vorher, ja, und dann, ja, wie soll ich sagen,

¹⁷⁵ ELB2, Zeile 140-141.

¹⁷⁶ ELB2, Zeile 159-161.

*es hängt sich irgendwo fest.*¹⁷⁷ Und das bedeutet: *„Die Meinungsbildung wird sehr frühzeitig zwischen Verwaltung und Politik betrieben.“*¹⁷⁸

Zielsetzung seitens der Dezernenten ist dabei, Themen den Weg zu bereiten, zwischen verschiedenen Positionen zu vermitteln und Widerstände abzubauen. *„Deshalb denke ich schon, muss man permanent im Dialog miteinander stehen und auch mal merken, wenn es irgendwo anfängt zu stinken, um dann auch frühzeitig darauf zu reagieren,“*¹⁷⁹ erklärt ein Landrat. Ein Dezernent meint: *„Und wenn man dann merkt, es knirscht ein bisschen, das kriegt man dann über den Landrat mit oder vielleicht auch, weil Kreisträte hier anrufen, und dann merkt man schon ein bisschen die Stimmung, und dann macht man irgendwie Gespräche.“*¹⁸⁰

In dieser Sondierungsphase müssen die Dezernenten politisches Gespür beweisen und abwägen, was durchsetzbar und mehrheitsfähig ist: *„Ich muss mir überlegen, wie gehe ich politisch vor. Eine fachliche Entscheidung ist nicht immer politisch richtig. Sonst komme ich zu falschen Ergebnissen. Es ist immer eine Abwägung, was ist politisch umsetzbar.“*¹⁸¹ Ein Dezernent weist darauf hin: *„Und da kommen dann auch manche Gesichtspunkte noch dazu, die man im Vorfeld schon mit hineinarbeiten kann oder sagen kann: Du bist auf dem Holzweg. Dann muss ich das vielleicht ändern.“*¹⁸² Zur Arbeit an der Schnittstelle gehört: *„Man muss auch Dinge akzeptieren können, die auf den ersten Blick unsinnig erscheinen, die aber politisch einfach Sinn machen.“*¹⁸³

In der Abstimmungsphase bemühen sich die Dezernenten, Themen zu positionieren und mit Argumenten für ihre Position zu werben und zu überzeugen, also *„versucht er irgendwie, das Gegenüber für ein Argument zu gewinnen.“*¹⁸⁴ Ein Dezernent meint: *„Da wird man sich dann auch zu politischen Themen äußern, und man wird auch versuchen, wenn man selber etwas durchsetzen will, das in der Politik an den Mann zu bringen.“*¹⁸⁵ Eine andere Beschreibung: *„Und dann rufe ich an und sage, wir haben das hier vorgeschlagen. Warum haben wir das vorgeschlagen, a, b, c, vielleicht kann man diesem Vorschlag folgen, gibt es viel-*

¹⁷⁷ Dez3, Zeile 156-158.

¹⁷⁸ ELB3, Zeile 41.

¹⁷⁹ LR1, Zeile 138-139

¹⁸⁰ Dez8, Zeile 32-34.

¹⁸¹ Dez7, Zeile 55-59.

¹⁸² Dez5, Zeile 69-71.

¹⁸³ Dez6, Zeile 363-363.

¹⁸⁴ ELB2, Zeile 150.

¹⁸⁵ Dez9, Zeile 29-31.

leicht auch Gegenargumente, wir sind da offen, auch noch einmal darüber zu sprechen. ¹⁸⁶

Die Anwendung dieser ganzen Techniken basiert darauf, dass zwischen den Beteiligten Ehrlichkeit und Vertrauen herrschen, denn *„das ist letztendlich auch eine Frage des Vertrauens. In der Regel ziehen die Kreisräte mit, weil sie schon das Vertrauen haben, dass wir da nicht irgendwas beschließen lassen, dass es sinnvoll ist.“* ¹⁸⁷ Ein Dezernent äußert sich auch zur längerfristigen Komponente der Vertrauensbeziehung: *„Ich glaube, dass Ihnen das auch bei der Politik ein Stück weit Respekt bringt, wenn Sie so sind, auch mal sagen können, das lief nicht so gut, einfach dieses Ehrliche, Authentische ist mir sehr wichtig.“* ¹⁸⁸

Vereinzelt wurde auch die Technik der Selbstvermarktung genannt. Praktiziert wird *„dann natürlich auch eine gewisse eigene Öffentlichkeitsarbeit von der eigenen Person angefangen bis hin zum eigenen Bereich.“* ¹⁸⁹ Hat ein Dezernent dem Kreistag ein positives Bild von sich und seinem Bereich vermittelt, so die Annahme, die dahintersteckt, wird es ihm leichter fallen, bei anderer Gelegenheit Zustimmung für seine Anliegen zu bekommen.

6.2.6 Zwischenfazit: Anwendung von Kerntechniken des Politikmanagements durch die Dezernenten

Nicht nur der Landrat, auch die Kreisräte benötigen das Expertenwissen der Dezernenten. Während die Dezernenten hauptsächlich das unterschiedliche Vorwissen der ehrenamtlich Tätigen erwähnen, sehen die Landräte vor allem, dass das Gremium durch eine gute fachliche Vorbereitung der Sitzungsthemen entlastet wird und professioneller agieren und konkreter entscheiden kann. Für den Landrat sind in der Zusammenarbeit mit dem Kreistag klare Mehrheiten wichtig, die ihn als Vorsitzenden in seiner politischen Rolle stärken. Den Dezernenten hingegen ist es ein Anliegen, bei den anstehenden Themen Entscheidungsreife herzustellen, die dann wiederum zu klaren Abstimmungsergebnissen führt. Alle Landräte betonen, dass die Initiative in der Zusammenarbeit mit dem Kreistag von der Verwaltung ausgeht. Die Dezernenten legen den Schwerpunkt auf die Steuerungsfunktion der Verwaltung.

¹⁸⁶ Dez3, Zeile 50-53.

¹⁸⁷ Dez8, Zeile 159-161.

¹⁸⁸ Dez11, Zeile 573-575.

¹⁸⁹ Dez 10, Zeile 318-320.

Die Technik der *Führung durch Wissens- und Informationsmanagement* ist also auch an dieser Schnittstelle ein wesentlicher Punkt. Sachwissen und inhaltliche Kompetenz, also der richtige Umgang mit Informationen, sind für Grasselt und Korte, wie in Kapitel 3.2.5 dargestellt, für den Führungserfolg entscheidend¹⁹⁰. Auch die von den Autoren genannte *Elementarisierung* als Kerntechnik des Politikmanagements ist in der Abstimmungsarbeit der Dezernenten zu finden. Bei der Vorbereitung einer politischen Entscheidung ist es wichtig, zu vermitteln, warum eine Maßnahme so und nicht anders erfolgen soll. Die Kommunikationsstrategie muss der Zielgruppe, in diesem Fall den ehrenamtlichen Mitgliedern des Kreistags mit ganz unterschiedlichem Vorwissen, angepasst werden. Dabei sind die Dezernenten als Vermittler gefordert, komplexe Sachverhalte so elementar zu erklären, dass sich niemand überfordert fühlt, um höchstmögliche Akzeptanz für eine Maßnahme zu generieren.¹⁹¹

Wie die Abstimmung mit dem Kreistag im Vorfeld von Sitzungen abläuft, dazu äußern sich im Verhältnis mehr Dezernenten als Landräte. Die Landräte sehen den Schwerpunkt in der Arbeit der Dezernenten im Kontakt mit Entscheidungsträgern und Multiplikatoren. Die Dezernenten haben eine differenziertere Sichtweise über die Instrumente, die sie anwenden. An erster Stelle steht allgemein der persönliche, niederschwellige Kontakt, auch in Form von Telefongesprächen, gefolgt von der Kontaktpflege mit Entscheidungsträgern und Multiplikatoren. Auch die informellen Kontakte am Rande von Veranstaltungen dienen der Abstimmung und dem Austausch mit den Mitgliedern des Kreistags. Weniger Nennungen der Dezernenten und Landräte entfielen auf die formelleren Instrumente wie Arbeitskreise oder Fraktionsbesprechungen. Bei der Vorabstimmung sind für die Dezernenten die Information, die Beratung und Meinungsbildung im Umfeld des Kreistags in etwa gleichzusetzen mit dem Abpuffern und dem Vermitteln von Verwaltungsvorschlägen. Wichtig ist auch ein politisches Gespür, um abwägen zu können, was sich umsetzen lässt.

In der Zusammenarbeit mit dem Kreistag sind die arenenübergreifenden Verhandlungstechniken, die unter Kapitel 3.2.4 vorgestellt wurden, von zentraler Bedeutung. In der Vorbereitung von Gremiensitzungen oder Arbeitsgruppen ist es nach Grasselt und Korte wichtig, potentielle Konfliktpersonen und Vorbehalte in Erfah-

¹⁹⁰ Grasselt/Korte, S. 152f.

¹⁹¹ Ebd., S. 153f.

rung zu bringen. Außerdem müssen bereits vor Verhandlungsbeginn Kompromissformeln formuliert und getestet werden. So können kritische Positionen abgeschliffen werden.¹⁹² Diese Techniken aus der politischen Führung zur Verhandlungsvorbereitung wenden die Dezernenten an, wenn sie in persönlichen Gesprächen zu unterschiedlichsten Anlässen sondieren, was umsetzbar ist, erspüren, wo es Widerstände gibt und zwischen verschiedenen Positionen vermitteln.

Vergleicht man die Techniken und Instrumente, die die Dezernenten einsetzen, mit denen, die Grasselt und Korte für die verschiedenen politischen Arenen aufführen, so stellt man fest, dass die Dezernenten an der Schnittstelle zum Kreistag für die vorbereitende Abstimmungstätigkeit alle Instrumente und Techniken der verhandlungsdemokratischen Arena nutzen. Hier ist das *Stille Regieren*, bei dem sich Entscheidungsprozesse in persönliche Netzwerke verlagern und im Sinne einer „Enthierarchisierung“¹⁹³ formelle Führungsstrukturen durch informelle Entscheidungskanäle „neuinterpretiert“¹⁹⁴ werden. In Kapitel 6.2 wurde ausgeführt, welche große Bedeutung die persönliche Kontaktpflege und der informelle Austausch mit den Kreistagsmitgliedern für die Dezernenten haben. Auch wenn die „Aushebelung formaler Entscheidungsverfahren durch informelle Absprachen im Vorfeld“¹⁹⁵ so in der Zusammenarbeit mit dem Kreistag nicht festgestellt werden kann, denn sowohl Landräte als auch Dezernenten betonen, dass alle Themen am Ende in den Gremien beraten und beschlossen werden müssen. Auf diese Weise haben die informellen Abstimmungs- und Meinungsbildungsprozesse im Vorfeld der Sitzungen doch Einfluss auf den Verhandlungsgang. Je nach Vorarbeit werden Diskussionen im Kreistag mehr oder weniger kontrovers geführt, andere Argumente ausgetauscht und konstruktivere Alternativ- oder Kompromissvorschläge vorgeschlagen.

Kontrahenten zusammenführen und so im Vorfeld auf informellem Wege Streitigkeiten um Sachfragen zu entschärfen, werden von Grasselt und Korte als weitere politische Führungstechnik angeführt.¹⁹⁶ Hierzu kann man die Fraktionsvorsitzendenbesprechungen zählen, die zwar in einem formellen Rahmen ablaufen, in denen sich aber die Entscheidungsträger untereinander sowie mit den Dezernenten

¹⁹² Ebd., S. 139f.

¹⁹³ Ebd., S. 122.

¹⁹⁴ Ebd., S. 122.

¹⁹⁵ Ebd., S. 122.

¹⁹⁶ Ebd., S. 126.

und dem Landrat in nichtöffentlicher Runde offen austauschen und Positionen abgleichen können.

Für Grasselt und Korte ist es eine Kunst, Handlungskorridore zu erkennen, sie dauerhaft offen zu halten und zu nutzen und dabei nicht in persönliche Abhängigkeiten zu geraten.¹⁹⁷ Die Dezernenten sind in der ganzen Bandbreite der formellen und informellen Abstimmungskanäle unterwegs. Sie müssen einschätzen, welche Strategie zielführend ist, wie weit sie im Abstimmungsprozess mit ihren Aussagen gehen können, wie weit ihre eigenen Kompetenzen reichen und wann beispielsweise der Landrat einzubeziehen ist.

In der parlamentarischen Arena hingegen geht es für Grasselt und Korte um Verhandlungsprozesse, die unter verschiedenen Parteien oder innerhalb einer Partei ausgehandelt werden und den Mehrheitsregeln des Parlamentarismus folgen. „Man muss sich seiner eigenen Rolle im Spiel um Macht und Einfluss bewusst sein und ein Gespür dafür entwickeln, wann, mit wem und wie lange eine realistische Chance besteht, die eigenen Vorstellungen zu verwirklichen.“¹⁹⁸ Dies trifft - außerhalb des Parteienkontexts - auch auf die Dezernenten zu. Grasselt und Korte nennen diese Technik *Verortung und Chancenabwägung*. In dieser Studie wurde diesbezüglich bei den Abstimmungstechniken der Dezernenten die Unterkategorie *Politisches Gespür, abwägen, was ist umsetzbar, sondieren* identifiziert, bei der es auch darum geht, abschätzen zu können, was möglich ist und für welche Dinge keine Erfolgchancen bestehen. Die Dezernenten setzen also in der Zusammenarbeit mit dem Kreistag Techniken und Instrumente der politischen Führung ein.

6.3 Dritte Schnittstelle: Zusammenarbeit mit Landkreisen, Kommunen und anderen Akteuren

In den vorherigen Kapiteln wurde die Zusammenarbeit der Dezernenten mit den Organen des Landkreises beschrieben. Um die Aufgaben des Landkreises zu erledigen, arbeiten die Dezernenten mit vielen weiteren Akteuren zusammen. Zu den wichtigsten gehören andere Landkreise ebenso wie die kreiseigenen Kommunen, Freie Träger der Wohlfahrtspflege und der Jugendhilfe, Vereine sowie Verbände.

¹⁹⁷ Ebd., S. 123.

¹⁹⁸ Ebd., S. 117.

Folgende Kategorien wurden für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren ermittelt:

- Zusammenarbeit mit anderen Landkreisen und Kommunen
- Instrumente für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren
- Techniken für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

6.3.1 Zusammenarbeit mit anderen Landkreisen und Kommunen

Zusammenfassung:

Die Zusammenarbeit mit anderen Landkreisen und Kommunen findet in der Regel auf der fachlichen Ebene statt, um die gemeinsame Aufgabenerledigung möglichst effektiv zu gestalten und Reibungsverluste zu vermeiden. Bei diesem Punkt dominieren die Nennungen der Dezernenten. Gleiche Herausforderungen kann man gemeinsam mit anderen Landkreisen angehen oder zumindest vergleichen, wie sie dort gehandhabt werden. Fachliche oder politische Entscheidungen des Landkreises haben darüber hinaus nicht selten Auswirkungen auf die kreiseigenen Städte und Gemeinden. Deshalb muss hier rechtzeitig vermittelt werden.

		LR	Dez
Kategorie	Zusammenarbeit mit anderen Landkreisen und Kommunen	1 16%	9 60%
		davon	davon
Unterkategorie	Abstimmung und Vergleich mit anderen Landkreisen	---	78%
	Einbeziehen, Austausch und Ausgleich mit Kommunen	100%	89%
	Präsenz vor Ort	---	22%

Tabelle 12: Zusammenarbeit mit anderen Landkreisen und Kommunen

In der Zusammenarbeit mit anderen Landkreisen geht es hauptsächlich darum, sich zu vergleichen: „*Im Bereich der Finanzen ist man eher im Kollegenkreis unterwegs und versucht zu gucken, wie sind wir aufgestellt im Vergleich zu anderen Landkreisen, bspw. über den Vergleichsring.*“¹⁹⁹ Ferner werden Vorgehensweisen untereinander abgestimmt: „*Das geht dann soweit, dass, wenn wir nächste Woche Sozialdezernentensprengel haben, dass es dann auch wieder auf der Tagesordnung steht und ich dafür plädiere, dass die Kolleginnen und Kollegen versuchen, das möglichst gleichmäßig umzusetzen.*“²⁰⁰

¹⁹⁹ Dez1, Zeile 36-38.

²⁰⁰ Dez4, Zeile 58-61.

Kommunen und Landkreise teilen sich das gleiche Territorium, und nicht selten haben die Entscheidungen, die die Landkreise in ihrer Zuständigkeit treffen, Auswirkungen auf die Kommunen oder ihre Einwohner. Um diese Entscheidungen zu vermitteln, findet ein Austausch zwischen Dezernenten und Verantwortlichen in den Städten und Gemeinden statt: *„Dann hab ich natürlich auch Dinge, wo ich sehe, dass das möglicherweise sinnvoll ist, vorzubeugen. Ich sehe halt, das ist eine Verfügung, die rausgeht, dass man halt schon mal den Bürgermeister möglicherweise informiert, da wo er auch betroffen ist.“*²⁰¹ Es geht auch darum, Einigkeit und eine gemeinsame Position zwischen Landkreis und Kommunen zu erreichen: *„Auch da ist es wichtig, dass der Landkreis und dann der notwendige oder entsprechende Dezernent koordinierend eingreift, dass er die Interessen auf der kommunaler Ebene versucht zusammenzuführen, dass er deutlich macht, wo die Schwerpunkte letztlich der Entscheidung liegen, die Vorteile der Entscheidung liegen und versucht, eigentlich in engem Schulterschluss zwischen Kreis und zwischen den betroffenen Kommunen, den Ausgleich herbei zu führen.“*²⁰² Genannt wird auch die Präsenz vor Ort, um sich als Dezernent direkt ein Bild von der Situation zu machen: *„Oder auch, wenn man mit einer gewissen Regelmäßigkeit auch Besuche macht vor Ort bei den Kommunen.“*²⁰³

6.3.2 Instrumente für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Zusammenfassung:

Vereine, Verbände, Freie Träger der Wohlfahrtspflege und der Jugendhilfe, aber auch private Busunternehmen oder Verkehrsverbünde sind nur einige der zahlreichen Akteure, die zur Aufgabenerledigung in die Arbeit des Landkreises eingebunden werden müssen. Wichtig sind den Dezernenten der persönliche Kontakt und der regelmäßige Austausch mit den anderen Akteuren.

²⁰¹ ELB1, Zeile 68-71.

²⁰² LR4, Zeile 33-38.

²⁰³ ELB2, Zeile 219-220.

		LR	Dez
Kategorie	Instrumente für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren	2 33%	11 73%
		davon	davon
Unterkategorie	Netzwerke, regelmäßiger Austausch	---	82%
	Informeller Austausch am Rande von gesellschaftlichen Anlässen	50%	64%
	persönlicher, niederschwelliger Kontakt, Telefonate	---	45%
	Abstimmung mit Entscheidungsträgern und Multiplikatoren	50%	36%
	Individueller Widerspruch formell-informell	---	9%

Tabelle 13: Instrumente für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Die Bildung von Netzwerken und der regelmäßige Austausch mit Akteuren im Landkreis wurden von den Dezernenten am häufigsten (82% der Nennungen) als Instrument für die Zusammenarbeit genannt. Dabei dienen die Netzwerke zur Verbreitung und Abstimmung von Informationen: „*Da mache ich das regelmäßig so, dass ich die Projektabstimmung alle halbe Jahre mit den Städten und Gemeinden und den Mitgliedern durchführe. Da lade ich zu Sitzungen ein und stelle eben die Überlegungen vor. Das nennt sich Arbeitssitzungen.*“²⁰⁴ Über die Netzwerke erhalten die Dezernenten auch Informationen: „*Netzwerke, denke ich, braucht man auf jeden Fall, allein, um die Aufgabe erfüllen zu können, das Gras wachsen zu hören, wo brennt vielleicht was an ...*“²⁰⁵ Häufig (50% der Nennungen) findet ein solcher Austausch auch informell am Rande von Veranstaltungen statt. So hat eine Dezernentin ihrem Landrat berichtet, „*was beim Vesper besprochen worden ist und sie viel erfahren hat, was für uns dann relevant ist.*“²⁰⁶ Eine gute Zusammenarbeit basiert auf einer persönlichen Beziehung und niederschwelligen Kontakten „*und da ist, glaube ich, wichtig, dass man irgendwo eine gute Chemie hat, die stimmt halt*“²⁰⁷, denn „*manchmal macht es mehr Sinn, drei Telefonate zu führen, als selber den ganzen Tag zu brüten.*“²⁰⁸ Dieser Austausch und die Abstimmung finden mit Schlüsselpersonen und Entscheidungsträgern statt.

Lediglich eine Dezernentin tut sich schwer damit, ihre Kontaktpflege teilweise auch als informell einzuordnen: „*Nein, nein, eher nicht. Ich bin schon jemand, der*

²⁰⁴ Dez5, Zeile 73-75.

²⁰⁵ ELB1, Zeile 406-407.

²⁰⁶ LR3, Zeile 78-79.

²⁰⁷ Dez9, Zeile 318-319.

²⁰⁸ Dez7, Zeile 133.

das eher auf der formellen Ebene wirklich ... Ich glaube, dass wir da eine gute Kommunikationsstruktur haben, die wir auch nutzen. Daneben gibt es aber auch informell, eher weniger... Also, was natürlich durchaus sein kann, wenn eine Veranstaltung, es sind ja unheimlich viele Jubiläen oder der wird mal geehrt, dann ..., aber ich bin jetzt, ganz ehrlich gesagt, eher jemand, der die offiziellen Wege schätzt. Also, ich biete da auch die Plattform dazu, also mich kann man auch jederzeit anrufen, auch mal ein 4-Augen-Gespräch.“²⁰⁹

6.3.3 Techniken für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Zusammenfassung:

In der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren ist den Dezernenten insbesondere die Informationsbeschaffung wichtig. Durch Gespräche und Besuche vor Ort können sich die Dezernenten ein Bild machen, wie die anderen arbeiten. Sie können deren Expertise besser einschätzen ebenso wie die Erwartungen und Probleme, mit denen die anderen Akteure auf den Landkreis zukommen.

		LR	Dez
Kategorie	Techniken für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren	1 16%	11 73%
		davon	davon
Unterkategorie	Dialog, Gesprächsbereitschaft	---	73%
	Präsenz, sich zeigen und selber aktuelle Informationen beschaffen	---	73%
	Politisches Gespür, abwägen, was ist umsetzbar, sondieren	100%	64%
	Themen positionieren und verkaufen	---	18%
	Selbstvermarktung	---	18%

Tabelle 14: Techniken für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Gesprächs- und Dialogbereitschaft sowie Kommunikationstechniken bestimmen von Seiten der Dezernenten die Zusammenarbeit mit den Akteuren: „Also an erster Stelle nenne ich jetzt mal das Gespräch.“²¹⁰ Eine Dezernentin meint: „Mir ist der Dialog unheimlich wichtig. Das ist eines meiner, sag ich mal, zentralen Instrumente, um die Arbeit überhaupt tun zu können.“²¹¹

Die Dezernenten suchen bewusst die Präsenz vor Ort, um sich zu zeigen, um sich selber ein Bild zu machen und sich aktuelle Informationen zu beschaffen. Ein De-

²⁰⁹ Dez11, Zeile 130-136.

²¹⁰ Dez5, Zeile 386.

²¹¹ Dez11, Zeile 174-175.

zernent darf *„nicht nur kommen, wenn ich etwas habe, sondern auch mal kommen, wenn es darum geht, auch mal Präsenz zu zeigen oder Interesse zu zeigen.“*²¹² Denn *„wenn ich das nicht will, wenn ich nicht raus gehen will, wenn ich mich nicht zeigen will und wenn ich nicht bereit bin, da hinzustehen, dann muss ich, weiß nicht, Sachgebietsleiter bleiben.“*²¹³

Dezernenten benötigen politisches Gespür, müssen das Terrain sondieren und abwägen, was vertretbar und umsetzbar ist: *„Ich versuche immer, zu erspüren, was ist denn jetzt im Moment angesagt.“*²¹⁴ Zudem müssen die Dezernenten ihr Gegenüber einschätzen können, um zu wissen, welche Techniken erfolgreich sein könnten: *„Beim einen muss man vielleicht ein bisschen mehr tun, beim anderen reicht ein bisschen weniger. Also man muss die Leute kennen, denke ich, man muss sie einschätzen können und man muss einfach im Vorfeld von politischen Entscheidungen, die anstehen, Gespräche führen, um Überzeugungsarbeit zu leisten.“*²¹⁵

Genannt wurden auch die Unterkategorien *Themen positionieren und verkaufen*, also *„dass man gezielt Informationen da und dort positioniert, natürlich um eine gewisse Wirkung zu erreichen“*²¹⁶ sowie die *Selbstvermarktung*.

6.3.4 Zwischenfazit: Informationsbeschaffung und Gesprächsbereitschaft mit anderen Akteuren

In der Zusammenarbeit mit den anderen Akteuren im Landkreis ist es den Dezernenten wichtig, sich aktuelle Informationen zu besorgen und in regelmäßigem Dialog zu stehen.

6.3.4.1 Wissens- und Informationsmanagement

Während beim Informationsmanagement im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit dem Landrat und mit dem Kreistag der Schwerpunkt darauf liegt, dass Fachwissen und Informationen durch die Dezernenten bewertet und gefiltert werden, liegt der Schwerpunkt in der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren auf der Informationsbeschaffung für die Dezernenten. 73% der Nennungen in dieser Kategorie beziehen sich darauf, Präsenz vor Ort bei den anderen Akteuren zu zeigen und sich

²¹² Dez5, Zeile, 419-421.

²¹³ Dez3, Zeile 519-521.

²¹⁴ Dez11, Zeile 521-522.

²¹⁵ Dez6, Zeile 143-147.

²¹⁶ ELB2, Zeile 434-435.

aktuelle Informationen zu beschaffen. Die Dezernenten arbeiten aus ihrer Fachlichkeit heraus selbständig mit den anderen Akteuren zusammen. Es geht um fachlichen Austausch, fachliche Lösungen und Kooperationsvereinbarungen, die aber eine politische Dimension haben. Über die Zusammenarbeit werden vom Kreistag vorgegebene Ziele oder Zielrichtungen umgesetzt. Je nachdem, wie sich die Dezernenten mit Freien Trägern oder Verbänden einigen, können dem Kreistag allerdings auch unterschiedliche Sachpolitiken vorgeschlagen werden.

Vor allem in den Bereichen, in denen der Landkreis gar nicht selber tätig wird, sondern sich anderer bedient, benötigen die Dezernenten Wissen aus der Praxis, wie die Arbeit vor Ort erledigt wird, wo die Probleme liegen, wie zuverlässig die Partner sind und wie die Zusammenarbeit der Akteure untereinander abläuft. Grasselt und Korte nennen diese Technik, wie in Kapitel 3.2.5 dargestellt, *Führung durch Sachwissen*. Denn fachlichen Kenntnisse und inhaltliche Kompetenz, der richtige Umgang mit Informationen sind für den Führungserfolg ausschlaggebend.²¹⁷

6.3.4.2 Verhandlungstechniken

Ebenso wie bei der Zusammenarbeit mit dem Kreistag stehen bei der Zusammenarbeit der Dezernenten mit anderen Akteuren Instrumente und Techniken der Verhandlungsführung im Vordergrund - allerdings mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Während die Dezernenten bei der Abstimmungsarbeit mit Kreisträten vor allem auf die persönliche, informelle Ebene und auf die anlassbezogene Kontaktaufnahme mit Entscheidungsträgern setzen, liegt der Schwerpunkt in der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren auf einem regelmäßigen Austausch, beispielsweise in Form von Netzwerken oder regelmäßigen Arbeitstreffen. Hinzu kommen informelle Kontakte, die häufig am Rande von Veranstaltungen stattfinden. Auch hier benötigen die Dezernenten politisches Gespür. Sie sondieren die Lage und wägen ab, welche Maßnahmen umsetzbar erscheinen. Während in der Zusammenarbeit mit den Kreisgremien die Beratung und Meinungsbildung sowie die Vermittlungstätigkeit im Vordergrund stehen, wenden die Dezernenten im Kontakt zu anderen Akteuren offenere Techniken an. Hier stehen das Signalisieren von Gesprächsbereitschaft und die Präsenz vor Ort bei den Organisationen an erster Stelle. Dies wird von den Dezernenten als gute Möglichkeit gesehen, Informationen aus erster Hand zu erhalten und selber einen Eindruck zu gewinnen.

²¹⁷ Grasselt/Korte, S. 153.

6.4 Vierte Schnittstelle: Lobbyarbeit und politische Interessenvertretung für den Landkreis

Als Experten und Verantwortliche für ihren jeweiligen Bereich vertreten und verteidigen die Dezernenten die Interessen des Landkreises.

		LR	Dez
Kategorie	Interessenvertretung und Einflussnahme	1 16%	7 47%
		davon	davon
Unterkategorie	Interessenvertretung und Austausch über Landkreistag	100%	71%
	Interessenvertretung über verschiedene politische Ebenen	100%	57%

Tabelle 15: Interessenvertretung und Einflussnahme

„Auch Interessenvertretung, Lobbyismus ist natürlich ein ganz wichtiger Bestandteil.“²¹⁸ Die meistgenannte Interessenvertretung für den Kreis ist mit 71% der Nennungen der Dezernenten der Landkreistag: „Wenn wir Politik beeinflussen wollen, dann haben wir dafür unseren Spitzenverband.“²¹⁹ Um die Interessen des Landkreises oder ihrer Bereiche zu verteidigen, gehen die Dezernenten und Landräte auch direkt auf andere politische Ebenen zu: „Also wir machen Arbeitspapiere, Finanzierungspapiere, wie wir die Finanzierung in dem Bereich ändern könnten. Die Papiere machen wir nur aus politischen Gründen, um sie im rechten Moment an das Land bzw. an das Regierungspräsidium oder den Ministerpräsidenten zu geben.“²²⁰

		LR	Dez
Kategorie	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	---	5 33%
		davon	davon
Unterkategorie	Presse als Informations- und Öffentlichkeitsarbeit	---	80%
	Hintergrundgespräche mit der Presse; Informationen zuspielen	---	60%

Tabelle 16: Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Auch über die Presse können die Interessen des Landkreises vertreten werden. So erklärt ein Erster Landesbeamter. „Wir brauchen öfter auch mal einen Lautsprecher für bestimmte Anliegen.“²²¹ Die Mehrheit der Dezernenten sieht die Presse-

²¹⁸ ELB2, Zeile 186-187.

²¹⁹ LR3, Zeile 292-293.

²²⁰ Dez8, Zeile 43-46.

²²¹ ELB3, Zeile 214.

arbeit als Möglichkeit, Informationen an die Öffentlichkeit zu bringen. Es wird aber auch die Chance gesehen, die Medien strategisch für die Interessen des Landkreises einzusetzen und beispielsweise über Hintergrundgespräche den öffentlichen Meinungsbildungsprozess bewusst zu steuern. Voraussetzung hierfür ist eine professionelle Pressearbeit: *„Medien bestimmen ja das Meinungsbild und das muss man heute in einer modernen Verwaltung auch beherrschen: Wie kann ich auf die Medien zugehen und wie behandle ich sie.“*²²²

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass an dieser Schnittstelle eine Kombination von Fachwissen und politischer Einschätzung gefragt ist. Die Dezernenten müssen die Defizite für ihren Bereich erkennen. Sie müssen eine Vorstellung davon haben, wie Abhilfe geschaffen werden kann, welche Instanzen als Ansprechpartner in Frage kommen, und auf welcher Ebene (Dezernenten, Landrat oder Kreistag) die Intervention von Seiten des Landkreises auf den Weg gebracht werden soll. Hier reicht das Spektrum von der Pressearbeit über informelle Besuche im Ministerium, bei Mitarbeitern, die man persönlich kennt, bis hin zu vom Kreistag verabschiedeten Resolutionen und formellen Schreiben an den Ministerpräsidenten.

7 Die politische Dimension der Führungsarbeit im Rahmen des Policy Cycle

Fast alle Dezernenten finden sich im Policy Cycle (vgl. Kapitel 4.2) als Abbild politischer Gestaltungsprozesse wieder, wenn sie auch feststellen, dass es sich tatsächlich um ein idealtypisches Modell handelt und die Prozesse in der Realität nicht so strukturiert ablaufen.

Zur Anzahl der Nennungen ist anzumerken, dass nur vier von sechs Landräten zum Policy Cycle befragt wurden, da zwei Interviews aufgrund kurzfristiger anderweitiger Verpflichtungen der Landräte an diesem Punkt gekürzt werden mussten. Bei der Berechnung der Werte für die Landräte wird deshalb von einer Gesamtmenge von vier Befragten ausgegangen.

²²² Dez5, Zeile 283-285.

		LR	Dez
Kategorie	Beteiligung am Policy Cycle und Steuerung der Prozesse	4 100%	12 80%
		davon	davon
Unterkategorie	Dezernenten sind beteiligt	50%	83%
	Dezernenten koordinieren und geben Impulse für Policy Cycle	50%	17%

Tabelle 17: Beteiligung am Policy Cycle und Steuerung der Prozesse

80% der befragten Dezernenten und alle Landräte sehen die Dezernenten an allen Schritten des Policy Cycle beteiligt: „Wenn Sie das jetzt als idealtypischen Prozess sehen wollen, würde ich sagen, ich bin in all diesen Punkten beteiligt, in einigen etwas mehr, in anderen etwas weniger. Die Einbindung in all diesen einzelnen Schritten halte ich für wichtig.“²²³ 50% der Landräte und 17% der Dezernenten dieser Kategorie sehen die Dezernenten sogar als Schlüsselpersonen in einem politischen Prozess, die diesen koordinieren und steuern: „Idealtypisch müsste der Dezernent als Drehscheibe sitzen“,²²⁴ meint ein Landrat. Ein Dezernent sieht es so: „Aber Antreiber sind schon wir, die versuchen, es immer eine Station weiter zu bringen.“²²⁵

Im Folgenden wird die Beteiligung der Dezernenten an den einzelnen Schritten des Policy Cycle dargestellt.

7.1 Problemdefinition

In dieser ersten Phase eines politischen Gestaltungsprozesses entscheidet sich, ob ein Thema überhaupt weiterverfolgt wird, also ob es als veränderungswürdig eingestuft wird.

		LR	Dez
Kategorie	Problemdefinition	3 75%	12 80%
		davon	davon
Unterkategorie	Impulse, innovative Projekte initiieren, Missstände beheben	67%	83%
	strategische Reaktion auf Antrag	67%	42%
	Interessenvertretung	---	17%

Tabelle 18: 1. Schritt: Problemdefinition

²²³ ELB2, Zeile 367-371.

²²⁴ LR1, Zeile 281.

²²⁵ Dez4, Zeile 363-364.

80% der Dezernenten sehen sich an der Phase der Problemdefinition beteiligt. Für 83% von ihnen ist die Problemdefinition die Phase, in der die Dezernenten innerhalb der Themenvielfalt Impulse setzen und für den Landkreis innovative Projekte identifizieren und initiieren. *„Aber ich sehe uns schon hier. Also Problemdefinition, oder sagen wir mal Problem, vielleicht ist das Wort Problem auch falsch, oder nicht ganz, ganz zutreffend. Es könnte auch heißen Weiterentwicklung oder Zukunftsdefinition statt Problem.“*²²⁶ Für einen Landrat ist *„ein guter Dezernent, der ist eigentlich schon mit dabei bei der Problemdefinition und sagt, in meinem Fokus, auf meinem Bildschirm habe ich die und die Entwicklung. Da sollten wir etwas tun.“*²²⁷ Auch das Beheben von erkannten Missständen kann ein Anlass sein, ein Problem zu definieren.

Eine offizielle Problemdefinition kann auch eine strategische Reaktion auf einen Vorschlag von außen oder einen Antrag aus den Gremien sein: *„Und dann überholt uns da eine Fraktion und sagt, wir wollen eine Bezuschussung der Tafelläden. Dann steuern wir das natürlich schon, dann sagen wir, lasst uns erst mal erheben, was ist eigentlich der vollständige Sachverhalt, welche Alternativen haben wir, usw. Dann sagen wir im Weiteren, sind wir überhaupt der Meinung, dass wir fördern vor dem Hintergrund der Tatsachen. Wenn wir das bejahen, wie müsste die Förderung idealtypisch aussehen und dann setzen wir schon unseren Vorschlag dem auch entgegen, was da kommt.“*²²⁸

7.2 Agenda Setting

In diesem Schritt wird ein Thema, das als relevant eingestuft wurde, in der öffentlichen Wahrnehmung und im öffentlichen Meinungsbildungsprozess positioniert.

		LR	Dez
Kategorie	Agenda Setting	2 50%	8 53%
		davon	davon
Unterkategorie	Dezernenten schlagen Themen für Agenda vor, Landrat gestaltet Tagesordnung	100%	75%
	Thema wird in den zuständigen Gremien besprochen	---	50%
	Anträge kommen auf Tagesordnung	50%	13%

Tabelle 19: 2. Schritt: Agenda Setting

²²⁶ Dez5, Zeile 315-317.

²²⁷ LR4, Zeile 257-259.

²²⁸ LR3, Zeile 149-155.

Agenda Setting bedeutet für die Dezernenten in der Regel konkret, ein Thema auf die Agenda des Kreistags, also auf die Tagesordnung der politischen Gremien zu setzen. Sie verweisen darauf, dass der Landrat die Tagesordnung der Gremien gestaltet und sehen es als ihre Aufgabe, Themen vorzuschlagen: „[...] und macht einen Klimakongress-Windkraft, klar, nimmt man Stellung jetzt zu den Vorranggebieten. Klar, dann fließt das auf die Tagesordnung, ist ein wichtiger Bestandteil unserer Kreispolitik, taucht immer wieder auf in der Öffentlichkeitsarbeit, in Kongressen, in Themen.“²²⁹ Durch die Behandlung im Kreistag kommen die Themen dann auch auf die Agenda der öffentlichen Diskussion. Dass ein Thema behandelt oder weiterverfolgt werden soll, wird also dadurch signalisiert, dass es in den zuständigen Gremien behandelt wird: „Was haben wir gemacht? Wir haben das Thema dann eben im Sozialausschuss thematisiert, haben es vorgestellt und haben auch Lösungswege aufgezeigt, wie wir das lösen wollen.“²³⁰

Dazu gehört auch, dass Anträge auf die Tagesordnung kommen und formal beantwortet werden. So haben auch die Mitglieder des Kreistags die Möglichkeit des Agenda Settings. Wie das Thema dann inhaltlich tatsächlich bearbeitet wird, liegt in den Händen der Verwaltung. Um tatsächlich weiterverfolgt zu werden, müssen die Anträge im Rahmen ihrer Beantwortung zunächst wieder die Phase der Problemdefinition durchlaufen.

7.3 Politikformulierung und -entscheidung

Wurde ein Thema während der ersten beiden Schritte weiterverfolgt, werden im dritten Schritt die entsprechenden Vorschläge und Maßnahmen, die ergriffen werden sollen, formuliert und vorgelegt.

		LR	Dez
Kategorie	Politikformulierung und -entscheidung	1 25%	6 40%
		davon	davon
Unterkategorie	fachliche Vorbereitung und Konzeption aus der Verwaltung, Entscheidung im Gremium	100%	100%

Tabelle 20: 3. Schritt: Politikformulierung und -entscheidung

Welche Politik, welches Projekt letztendlich umgesetzt werden soll, entscheidet der Kreistag. Die eigentliche Formulierung der Politik, die Ausgestaltung und die

²²⁹ ELB1, Zeile 319-320.

²³⁰ Dez6, Zeile 222-223.

inhaltliche Schwerpunktsetzung kommt aus der Verwaltung, genauer gesagt von den Dezernenten, die den Gremien einen entscheidungsreifen Vorschlag vorlegen: *„Der Kreistag ist ein großes abstraktes Gebilde, da kann man nicht verlangen, dass die die Formulierung machen. Das muss die Verwaltung machen. Der Kreistag sagt, das gefällt mir, das gefällt mir nicht, vielleicht gibt es Nuancen der Formulierung. Die Grundausrichtung muss aus der Verwaltung kommen, das heißt, die Dezernenten müssen beteiligt sein, müssen hören, was in diesen Gremien diskutiert wird, um das dann in ihre entsprechenden Vorschläge einzubringen.“*²³¹ Ein Dezernent formuliert es so: *„Ich würde früher ansetzen. Zwar entscheidet die Politik, der Landtag, der Kreistag. Aber das, was er entscheidet, das ist ganz stark von der Verwaltung beeinflusst, weil die halt die Vorlagen macht.“*²³²

7.4 Politikimplementierung

Maßnahmen, die beschlossen wurden, müssen auch umgesetzt werden. Die Umsetzung erfolgt in der Regel durch die Verwaltung.

		LR	Dez
Kategorie	Politikimplementierung	2 50%	10 67%
		davon	davon
Unterkategorie	Kreistag gibt Ziele vor oder beschließt Projekte, Verwaltung setzt um	50%	60%
	Verwaltung steuert Beschluss, dann bindend, notfalls zurück ins Gremium	50%	60%
	Spielräume, Ermessensspielräume	100%	60%

Tabelle 21: 4. Schritt: Politikimplementierung

Wie unter Punkt 7.3 beschrieben, liegt die Beschlusskompetenz beim Kreistag. Ein Beschluss wird von der Verwaltung vorbereitet und gegebenenfalls gesteuert. Nach der Beschlussfassung ist die Entscheidung jedoch für die Dezernenten bindend, und die Vorgaben des Beschlusses werden eingehalten: *„Das, was dann drin ist, das nutze ich dann schon aus. Aber ich würde mich nicht über einen klaren Beschluss hinwegsetzen, einfach weil der Souverän ist der Kreistag.“*²³³

Die Dezernenten sehen bei der Umsetzung Spielräume, da die Politik in der Regel nicht die Details, sondern die Grundausrichtung vorgibt: *„Wie man was umsetzt,*

²³¹ LR2, Zeile 121-126.

²³² Dez8, Zeile 118-119.

²³³ Dez8, Zeile 143-145.

da hat man immer Spielräume, denn in der Regel wird kein Vertrag beschlossen in dem Sinne, wie jetzt zum Beispiel die Schuldnerberatung konkret umgesetzt wird. Das überlässt man der Verwaltung. Da wird grundsätzlich festgehalten, da soll verstärkt werden im Umfang so und so. Wie das dann gemacht wird und wie das abgewickelt wird, wird ohnehin dann von der Ausgestaltung abhängen, und dann hat man noch Möglichkeit, das im eigenen Sinne zu gestalten.“²³⁴

Es gibt in der Phase der Implementation nicht nur die klassischen Ermessensspielräume bei der Gesetzesausübung, sondern auch Spielräume, wie intensiv Projekte und Vorgaben umgesetzt werden: *„Also diese Spielräume gibt es immer. Ich nenne Ihnen zwei Beispiele. Nachhaltigkeitsgedanke oder Umweltgedanke, das können Sie bis zum Exzess durchsetzen, das können Sie auch nur alibimäßig umsetzen.*“²³⁵

7.5 Politikevaluierung

Die Evaluierung eines Projekts bietet die Möglichkeit, den Gestaltungsprozess abzuschließen, wenn das Problem behoben ist oder erneut in die Problemdefinition zu gehen, wenn Probleme wahrgenommen werden.

		LR	Dez
Kategorie	Politikevaluierung	2 50%	6 40%
		davon	davon
Unterkategorie	Möglichkeit, nachzusteuern, Rede und Antwort stehen	100%	67%
	Bewusste Steuerung, Chance, ein neues Projekt durchzukriegen	50%	50%
	Keine Steuerung	---	17%
	Evaluierung nach Kennzahlen	---	17%
	Evaluierung findet eher weniger statt	---	17%

Tabelle 22: 5. Schritt: Politikevaluierung

Hinsichtlich der Frage, inwieweit Evaluierungen stattfinden und welche Spielräume sie der Verwaltung eröffnen, gehen die Auffassungen der Dezernenten weit auseinander. Während einige hier eine Chance sehen, (nach-)zusteuern, *„und ich denke, was Sie dann in dem Bereich bringen und wie Sie den Bericht darlegen, da können Sie in gewissem Maße steuern, machen wir jetzt mehr, machen wir jetzt*

²³⁴ Dez9, Zeile 261-266.

²³⁵ Dez10, Zeile 157-159.

weniger“²³⁶, wird dies von anderen verneint: „Aber in meiner bisherigen Laufzeit war jetzt wirklich nichts, wo ich sage, wir haben da versucht, das ein bisschen vielleicht zu steuern.“²³⁷ Während ein Dezernent zugibt, „ansonsten ist es nicht immer so, dass wir alles, was wir tun, evaluieren, das muss ich zugeben, also rein praktisch weniger“²³⁸, wird in einem anderen Landkreis systematisch anhand der Kennzahlen im Haushalt evaluiert: „Wir haben ja in jedem Produktgruppenbereich Zielsetzungen im Haushalt, und die sind auch mit Kennzahlen hinterlegt.“²³⁹ Wenn formelle Evaluierungen stattfinden oder Zwischenberichte in den Gremien gegeben werden, sind die Dezernenten beteiligt. Sie sind die Fachleute, deren Mitarbeiter die Projekte und Maßnahmen entweder direkt bewerten oder in die externen Evaluierungen eingebunden sind.

7.6 Politikterminierung

Zu diesem letzten Schritt des Policy Cycle gab es keine Nennungen durch die Dezernenten oder Landräte.

7.7 Zwischenfazit: Dezernenten als Koordinatoren des Policy Cycle

Die Dezernenten sind nicht nur an den verschiedenen Schritten eines politischen Gestaltungsprozesses beteiligt, sondern sie sind häufig auch die treibende Kraft, die den Prozess vorantreibt oder zumindest koordiniert. Auch wenn die Dezernenten bestätigen, dass die systematische Abfolge und Abgrenzung der einzelnen Schritte in dem Modell sehr idealtypisch dargestellt ist, meint doch die Mehrheit der Dezernenten (80%) und alle befragten Landräte, dass die Dezernenten an allen Schritten beteiligt sind.

Besonders gut konnten die Dezernenten ihre Beteiligung an den beiden ersten Schritten, Problemdefinition (80% Nennungen) und Agenda Setting (53% Nennungen) beschreiben. Ob Themen für den Landkreis relevant sind, ob der Landkreis reagieren und Maßnahmen ergreifen muss, auf welcher Ebene eine Anfrage weiter bearbeitet wird, diese Entscheidungen werden in der Phase der Problemdefinition vom Dezernenten selber, in Abstimmung mit der gesamten Verwaltungsspitze oder direkt mit dem Landrat geklärt. Hauptsächlich geht es den Dezernenten und Landräten in dieser Phase darum, aus eigener Initiative Impulse zu setzen,

²³⁶ Dez 10, Zeile 180-182.

²³⁷ Dez11, Zeile 509-510.

²³⁸ Dez8, Zeile 113.

²³⁹ ELB2, Zeile 389-390.

Projekte zu initiieren oder Missstände zu beheben. Aber auch Anfragen und Anträge aus den Kreistagsfraktionen werden in diesen Abwägungsprozess eingespeist. Dabei wird eine Abgrenzung und Einschränkung des Problemkomplexes vorgenommen und nur ein Bruchteil der aufgekommenen Themen prioritär weiterverfolgt. „Bereits diese Problemwahrnehmung ist daher ein politischer Prozess“²⁴⁰, wie in den Ausführungen zum Policy Cycle in Kapitel 4.2 dargestellt, an dem die Dezernenten beteiligt sind. Werden Themen vom Dezernenten nicht weiterkommuniziert, wird einem möglichen politischen Prozess bereits auf Dezernentenebene die Grundlage entzogen.

Im weiteren Verlauf des Prozesses wird das zunächst verwaltungsintern diskutierte Thema von der Verwaltung an die Öffentlichkeit gebracht. Im Kontext der Landkreisverwaltung ist die nächste Instanz der Kreistag als Hauptorgan des Landkreises. Der in der Theorie sehr weitgefaste Begriff des Agenda Settings, also ein Thema in die öffentliche Diskussion und Wahrnehmung zu bringen, wird von den Dezernenten sehr eng gefasst, es nämlich auf die Agenda des Kreistags zu bringen, also einen Tagesordnungspunkt mit dazugehöriger Vorlage zu erstellen. Hier wird von allen befragten Landräten und 75% der Dezernenten, die sich zum Agenda Setting geäußert haben, betont, dass die Gestaltung der Tagesordnung Aufgabe des Landrats ist und die Themen von den Dezernenten vorgeschlagen werden.

Der Kreistag hingegen, auch das wird betont, ist für die Beschlussfassung über die Themen auf der Tagesordnung zuständig. Ab dem dritten Schritt des Policy Cycle, der Politikformulierung und Entscheidung, sind also auch die politischen Gremien involviert und übernehmen die politische Verantwortung für die Entscheidungen. Der Inhalt der Entscheidungen wird jedoch bis zur Beschlussreife von der Verwaltung unter der Federführung der Dezernenten für den Landrat zur Einbringung in die Gremien vorbereitet. Der formellen politischen Entscheidung geht also, wie es Jann darstellt (vgl. Kapitel 4.2.2), „ein umfangreicher, mehr oder weniger offener, häufig informeller Austausch- und Verhandlungsprozess voraus“²⁴¹, bei dem die Verwaltung von entscheidender Bedeutung ist. Während die politischen Entscheidungen bei den politischen Gremien liegen, liegt die politische Formulierung bei den Dezernenten als oberste Fachbeamte der Verwaltung.

²⁴⁰ Jann/Wegrich, S. 84.

²⁴¹ Ebd., S. 86.

Die Phasen der Implementierung und Evaluierung werden dann wieder von der Verwaltung durchgeführt, allerdings in enger Anlehnung an die Vorgaben durch den Kreistag. Die Dezernenten nutzen bei der Umsetzung die gesetzlich vorgesehenen Ermessensspielräume. Je nach Beschlussformulierung und wie vertrauensvoll die Beziehung zwischen Kreistag und Verwaltung ist, sehen die Dezernenten auch bei der Umsetzung von in den Gremien beschlossenen Projekten und Maßnahmen Spielräume. Es wird aber betont, dass die Umsetzung im Sinne der politischen Entscheidungsgremien erfolgt und diese im Zweifelsfall, beispielsweise bei veränderten Rahmenbedingungen, erneut mit dem Thema befasst werden, um einen Alleingang der Verwaltung zu vermeiden.

Beim Thema Evaluierungen gehen die Auffassungen der Dezernenten weit auseinander. Während es Landkreise gibt, die konsequent nach Kennzahlen evaluieren, werden Evaluierungen von anderen eher als lästige Zusatzarbeit angesehen. Auch das strategische Potential einer Evaluierung, beispielsweise, dass durch das Versprechen eines Zwischenberichts ein Projekt leichter Zustimmung findet oder dass durch eine geschickte Auswahl der zu evaluierenden Daten Akzente gesetzt werden können, wird von einigen Dezernenten gesehen. Auch in den Phasen der Implementierung und der Evaluierung sind die Dezernenten involviert und können gewichtend eingreifen.

Den größten Einfluss üben die Dezernenten zu Beginn des Policy Cycle aus. Sie sind die Hauptakteure, die Themen aufgreifen und voranbringen, in eine bestimmte Richtung lenken oder auch sofort fallen lassen. Die Dezernenten sind an allen Schritten eines politischen Gestaltungsprozesses beteiligt. Sie gewichten und steuern politische Themen von Beginn an bis zur Beschlussreife. Sie tragen damit eine hohe fachliche und inhaltliche Verantwortung für die Landkreispolitik, die auf der Basis dieser Vorbereitung vom Landrat und vom Kreistag weiterverfolgt, beschlossen und politisch vertreten wird. In dieser Hinsicht wirken sie auch politisch auf den Landrat und den Kreistag ein.

8 Fazit

Die Arbeit der Dezernenten hat eine politische Dimension. Die Dezernenten wenden Techniken und Instrumente der politischen Führung an und sind häufig der Dreh- und Angelpunkt von politischen Gestaltungsprozessen auf Landkreisebene. In der Zusammenarbeit mit politischen Organen können sie nicht unpolitisch sein.

Sie sind allerdings nicht im Sinne von Parteipolitik politisch, sondern im Sinne von strategischem Denken und politischem Gespür mit dem Ziel der Konsens- und Mehrheitsbeschaffung für Entscheidungen, die im politischen Raum anstehen. Als Laufbahnbeamte der Verwaltung stehen die Dezernenten für fachliche Kontinuität in der Landkreispolitik.

Es gibt vier Schnittstellen zwischen Kreispolitik und Kreisverwaltung, an denen die Dezernenten politisch denken und handeln: Die Beratung und Unterstützung des Landrats, die Zusammenarbeit mit dem Kreistag, die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren und die Interessenvertretung des Landkreises. Jede Schnittstelle stellt besondere Anforderungen an die Dezernenten. Grundlegend für die Arbeit an allen vier Schnittstellen sind aus dem Bereich der politischen Führung die Techniken Wissens- und Informationsmanagement sowie Verhandlungsführung und Kommunikationsfähigkeit.

8.1 Wissens- und Informationsmanagement

Die Grundlage für die Arbeit der Dezernenten ist ihre Fachkenntnis, ihr Expertenwissen in ihrem Bereich. Sie setzen es ein als Berater und Unterstützer des Landrats in seiner Funktion als politische Spitze des Landkreises und der Kreisverwaltung. Sie wenden es ebenfalls an in der inhaltlichen Vorbereitung der kreispolitischen Themen, die im Kreistag und seinen Ausschüssen beraten und beschlossen werden. Dabei ist Wissens- und Informationsmanagement der zielgerichtete Umgang mit den ihnen zur Verfügung stehenden Informationen. Das heißt, die Dezernenten pflegen Netzwerke und Kontakte, um über offizielle und inoffizielle Kanäle relevante Informationen zu erhalten und zu streuen. Sie filtern und gewichten die Vielfalt der Themen, Probleme, Anfragen und Projekte aus ihrem Bereich. So geben sie eine nach ihren Kriterien selektierte und komprimierte Auswahl an den Landrat weiter als Grundlage für die kreispolitischen Entscheidungen und Initiativen. Sie haben damit auch Einfluss auf die Landkreispolitik.

Wissens- und Informationsmanagement bestimmt in diesem Sinne die ersten drei Phasen eines politischen Gestaltungsprozesses im Policy Cycle Modell, in denen die Dezernenten einen Schwerpunkt ihrer Arbeit an allen vier Schnittstellen zwischen Kreispolitik und Kreisverwaltung sehen. Bei der Problemdefinition und beim Agenda Setting werden Themen und Probleme durch die Dezernenten so gefiltert und verarbeitet, dass die Themen und Handlungsstrategien, die als rele-

vant und mehrheitsfähig eingeschätzt werden, auf die Agenda des Kreistags kommen. Die dritte Phase, die Politikformulierung, führt dann die Ergebnisse des oben genannten Informationsverarbeitungsprozesses in einem konkreten Ergebnis zusammen. Dieses ist beispielsweise die ausformulierte Kreistagsvorlage mit konkretem Beschlussvorschlag, die auf den aus Sicht der Verwaltung relevanten Fakten und Argumenten basiert. Spielräume, und damit Einfluss der Verwaltung, sehen die Dezernenten auch bei der Politikumsetzung und Politikevaluierung. Die Spielräume werden allerdings von den Dezernenten unterschiedlich groß eingeschätzt und hängen auch von der Person des Landrats ab. Die Dezernenten sind an allen Phasen des Policy Cycle beteiligt, können also von seinem Beginn bis zu seinem Ende auf einen politischen Gestaltungsprozess einwirken.

8.2 Verhandlungsführung und Kommunikationstechniken

Der Abstimmungs- und Entscheidungsprozess über kreispolitische Themen findet nicht nur in den Beratungen der Kreisgremien statt, sondern beginnt schon, bevor ein Thema auf die offizielle Tagesordnung gesetzt wird. Die ehrenamtlich tätigen Kreisräte benötigen die inhaltliche Vorbereitung der Themen durch die Verwaltung. Bei der Vorbereitung wiederum haben die Dezernenten nicht nur die fachliche Sinnhaftigkeit eines Projekts im Blick, sondern auch dessen Akzeptanz im politischen Gremium, das letztendlich über die Maßnahmen entscheidet.

Um diese Akzeptanz zu erreichen, sind sie im Vorfeld von Sitzungen auf vielfältige Weise aktiv, um die Themen zu vermitteln und Meinungsbildung zu betreiben, aber auch um das „Terrain zu sondieren“, Widerstände zu erspüren und abzubauen oder den eigenen Vorschlag entsprechend anzupassen. Hier sind Kommunikationsfähigkeit und eine gute Verhandlungsführung der Dezernenten gefragt. Diese Abstimmung findet durch die Teilnahme der Dezernenten an Fraktionssitzungen oder Arbeitskreisen statt, häufig aber auch auf der Grundlage von persönlichen Kontakten in informellem Rahmen. Die Dezernenten sind in der Regel auch die ersten Ansprechpartner bei Verständnisfragen der Kreisräte, die sich bei der Verwaltung im Vorfeld von Sitzungen kundig machen, um entsprechend kompetent und vorbereitet in den Sitzungen zu erscheinen.

8.3 Dezernenten stehen für Kontinuität in der Landkreispolitik

Klare Mehrheitsentscheidungen im Kreistag stärken nicht nur die politische Position des Landrats. Wenn Projekte fraktionsübergreifend mit klaren Mehrheiten

beschlossen werden, haben sie Bestand – auch über die Wahlperiode des beschließenden Kreistags hinaus. Dies bietet die Gewähr für eine konstante Landkreispolitik, die den Bürgern verlässliche Standards vorgibt. Auch die finanziellen Mittel können in der Regel im Rahmen von langfristigen Projekten optimaler eingesetzt werden. Inhaltlich gut vorbereitete Projekte und eine rechtzeitige Einbindung der Kreisträte ermöglichen sachliche und fundierte Beratungen in den Kreisgremien. Dies stärkt auch die Position der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker, die sich nicht selbst alle Themen systematisch erarbeiten können. Eine gute Vorbereitung durch die Dezernenten lässt die Kreisträte gut dastehen, da sie für sich in Anspruch nehmen können, sinnvolle Projekte mitgetragen und auf den Weg gebracht zu haben.

Während Landräte und Kreisträte regelmäßig gewählt werden und sich dadurch die politischen Konstellationen und Prioritäten ändern können, sind die Dezernenten als fachliche Experten und Laufbahnbeamten die Garanten für eine Kontinuität und Qualität in der Landkreispolitik. Dezernenten legitimieren sich nicht durch Wahlerfolg. Sie können daher auf die „Showelemente“ der politischen Führungsarbeit verzichten, die auf eine regelmäßige Wiederwahl abzielen. Sie legitimieren sich langfristig über eine klare, fachlich fundierte Linie der Landkreispolitik in ihrem Bereich und konsensfähige, in der Umsetzung erfolgreiche und auch von anderen Akteuren anerkannte Projekte. Die Argumente der Dezernenten für die Überzeugungsarbeit kommen aus der langfristigen fachlichen Perspektive. Sie müssen auch über eine Wahlperiode hinaus Bestand haben und in einem anderen politischen Umfeld gerechtfertigt sein. Für ihre Arbeit an der Schnittstelle zwischen Kreispolitik und Kreisverwaltung müssen sie ihre fachlichen Erwägungen mit den politischen Rationalitäten abgleichen, um ihre Projekte realisieren zu können.

Gerade angesichts der langfristigen Besetzung einer Dezernentenstelle ist es für die Personalauswahl in der Praxis wichtig, dass die Persönlichkeit, die Fähigkeiten und auch die Interessen des Bewerbers auf die Stelle passen. Die Ergebnisse dieser Arbeit geben also allen an der Personalauswahl Beteiligten, der Personalstelle, ebenso wie dem Landrat und dem Kreistag, Hinweise auf die Anforderungen an die Dezernentenstelle, die über das Fachwissen weit hinausgehen. Aufgrund der langfristigen Perspektive möchte diese Arbeit die Entscheidungsträger auch dafür sensibilisieren, bei der Stellenbesetzung nicht kurzfristig parteipoli-

tisch zu Gunsten einer Fraktion zu entscheiden. Sie sollen den Bewerber aussuchen, der langfristig für eine fachliche hochwertige und konsensfähige kontinuierliche Sachpolitik steht und damit auch ein Gegengewicht zu politischen Opportunismus bilden kann. Für die wissenschaftlichen Überlegungen zu kommunalen Entscheidungsprozessen bietet diese Arbeit Einblicke, wie diese Entscheidungsprozesse auf der Ebene der Landkreise ablaufen und welche Rolle die Verwaltung dabei spielt. Diese Arbeit macht nachvollziehbar, mit welchen Instrumenten und Techniken aus der politischen Führung die Führungskräfte aus der Verwaltung die Kreisthemen vorbereiten und politische Gestaltungsprozesse steuern.

9 Ausblick

Das Anliegen dieser Untersuchung war, ein erstes Gesamtbild der Arbeit der Dezernenten an der Schnittstelle zwischen Kreispolitik und Kreisverwaltung zu präsentieren und die politische Dimension der oberen Führungstätigkeit in der Verwaltung zu erforschen. Dabei standen die politischen Gestaltungsprozesse im Mittelpunkt, Parteipolitik wurde bewusst außen vorgelassen. Weitergehende Untersuchungen könnten sich mit den parteipolitischen Konstellationen befassen, also ob eine Parteizugehörigkeit des Dezernenten und/oder des Landrats die in dieser Arbeit beschriebenen Verhandlungs- und Abstimmungsprozesse beeinflusst. Dabei müssten die jeweiligen politischen Mehrheitsverhältnisse im Kreistag ebenfalls berücksichtigt werden. Im Hinblick auf Parteipolitik wäre auch ein Vergleich mit der Situation der Beigeordneten in den Stadtverwaltungen interessant, die einen vergleichbaren Aufgabenbereich haben, aber vom Gemeinderat - in der Regel nach parteipolitischem Proporz - auf Zeit gewählt werden.

Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die Sichtweise der Dezernenten unter Einbeziehung der Sichtweise der Landräte und kommt zu dem Ergebnis, dass Landräte und Kreisräte auf die Zuarbeit der Dezernenten angewiesen sind. Diese These könnte aus Sicht der Landräte und der Kreisräte überprüft werden. Es könnte untersucht werden, wie die Kreisräte die politische Dimension der Dezernententätigkeit wahrnehmen.

Es wurde möglichst offen ein breites Spektrum an Vorstellungen, Ideen und Meinungen der Dezernenten und Landräte zum politischen Handeln der Führungsriege im Landkreis zusammengetragen. Daraus wurden Techniken und Instrumente aus der politischen Führung identifiziert, die die Verwaltungsleute anwenden. Mit

einem geschlossenen Fragebogen könnten die angewandten Instrumente und Techniken, sowie notwendige Kompetenzen und Qualifikationen noch konkreter abgefragt und verglichen werden.

Interviewleitfaden DEZERNENTEN

EINSTIEG (ca. 5 Minuten)

- Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit für das Interview genommen haben.
- Zunächst kurz zu mir: Ich bin Studentin im berufsbegleitenden Masterstudiengang „Public Management“ an der Hochschule für Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg. Beim Landratsamt Ludwigsburg leite ich die Geschäftsstelle Kreistag.
- Meine Masterarbeit beschäftigt sich mit der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik auf Landkreisebene. Ziel der Arbeit ist es, die politische Dimension kommunaler Führungsarbeit herauszuarbeiten. Dazu möchte ich Landrätinnen und Landräte und Dezernentinnen und Dezernenten interviewen.
- Sie als Dezernent/in und Teil der obersten Führungsriege des Landkreises sind für mich eine Schlüsselfigur, um zu erfahren, inwieweit Führung in der Verwaltung auch politische Führung bedeutet. Dabei geht es mir weniger um Parteipolitik, sondern um Politik als Be- und Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme. Es geht mir darum, in wieweit Sie als Teil der Verwaltung, deren Hauptaufgabe es ja eigentlich ist, Politik umzusetzen, auch selber politisch handeln, indem Sie beispielsweise die Fraktionen beraten, die Vorlagenerstellung an den Kreistag steuern oder die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren im Landkreis gestalten.
- Ich habe für dieses Interview ungefähr eine Stunde eingeplant.
- Dieses Gespräch wird selbstverständlich vertraulich behandelt. D.h. ich werte die Informationen, die Sie mir geben, unabhängig von Ihrem Namen aus.
- Ich möchte mich mit Ihnen zunächst allgemein über die politische Dimension von Verwaltungshandeln unterhalten und dann detailliert darauf eingehen, wo Sie als Dezernent/in politisch handeln und wie Sie es tun.

HAUPTTEIL – Interviewfragen

TEIL 1– Situationen im Führungsalltag an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung (20 Minuten)

- *Bitte beschreiben Sie eine Situation aus Ihrem Führungsalltag, in der Sie aus Ihrer Sicht politisch handeln.*

Konkretisieren:

- *Wer war beteiligt?*
- *Was genau haben Sie in dieser Situation getan? Wie sind Sie vorgegangen?*
- *Warum sind Sie so vorgegangen?*

Nachfragen:

je nach Schilderung und Gesprächsverlauf nach weiteren Situationen, in denen der Dezernent/die Dezernentin politisch handelt im Hinblick auf die Akteure

- *Kreistag/Fraktionen*
- *Verbände/Freie Träger*
- *Bürger/Bevölkerung*
- *Kommunen/Bürgermeister*
- *andere politische Ebenen oder Instanzen (bspw. Verband Region Stuttgart, Ministerien)*
- *Wo liegt die Abgrenzung zwischen Dezernenten und Landrat in diesen politischen Gestaltungsprozessen, und wo gibt es Überschneidungen?*
- *Wie sehen Sie dieses Bild: Stehen die Dezernenten eher vor dem Landrat und fangen die Kugeln ab, oder stehen sie hinter ihm und halten ihm den Rücken frei?*

TEIL 2 – Beteiligung am Policy-Cycle (15 Minuten)

- *Sie haben gerade einige Situationen beschrieben, in denen Sie politisch handeln. Ich möchte Ihnen nun gerne das vereinfachte Modell des Policy Cycles (Anlage 1) zeigen. Dieses zeigt auf, in welchen Schritten Politik als Policy-Making“, als Versuch der Be- und Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme idealtypisch stattfindet. Politik wird in dem Modell als eine Abfolge von Schritten konzipiert, die mit der Artikulation und Definition von Problemen anfängt und irgendwann mit der verbindlichen Festlegung von politischen Programmen und Maßnahmen und deren Umsetzung beendet wird.*

(Das Modell wird vorgelegt und bei Bedarf werden die einzelnen Schritte nochmals erläutert)

- *An welchen der dargestellten Schritte sind Sie als Dezernent beteiligt?*
- *In der Literatur wird häufig dargestellt, dass die Verwaltung bei der Implementierung von politischen Entscheidungen Spielräume besitzt. Sehen Sie diese Spielräume?*
- *Sehen Sie Spielräume für die Verwaltung in der Phase der Evaluierung?*

TEIL 3 – Anwendung politischer Führungsinstrumente (15 Minuten)

- *Sie haben im Zusammenhang mit der Beschreibung der Situationen ihre Vorgehensweise in politischen Gestaltungsprozessen dargestellt. Könnten Sie mir nun Techniken und Instrumente nennen, die Sie anwenden, um Ihre Aufgaben erfolgreich erledigen zu können?*

Wenn dem Interviewten die Frage zu abstrakt erscheint:

- *Es geht mir in meiner Arbeit auch darum, darzustellen, welche Instrumente und Techniken aus der politischen Führung auch von Verwaltungsführungskräften angewandt werden und welche den gewählten Politikern vorbehalten sind. In der Literatur werden als Instrumente und Techniken der politischen Führung bspw., genannt: Netzwerke bilden, das Wegloben von Konkurrenten, Selbstvermarktung,....*

TEIL 4 – Abschlussfrage und Beendigung des Interviews (ca. 5 Minuten)

- Unsere Zeit ist nun vorbei.
- Vielen Dank für das Gespräch.
- Sind aus Ihrer Sicht alle wichtigen Dinge angesprochen worden? Gibt es noch etwas, das Sie mir mit auf den Weg geben möchten?
- Auf Wiedersehen

Interviewleitfaden LANDRAT

EINSTIEG (ca. 5 Minuten)

- Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit für das Interview genommen haben.
- Zunächst kurz zu mir: Ich bin Studentin im berufsbegleitenden Masterstudiengang „Public Management“ an der Hochschule für Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg. Beim Landratsamt Ludwigsburg leite ich die Geschäftsstelle Kreistag.
- Meine Masterarbeit beschäftigt sich mit der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik auf Landkreisebene. Ziel der Arbeit ist es, die politische Dimension kommunaler Führungsarbeit herauszuarbeiten. Dazu möchte ich Landrätinnen und Landräte und Dezernentinnen und Dezernenten interviewen.
- Sie als Landrat und politischer Beamter sind für mich eine Schlüsselfigur, um zu erfahren, inwieweit Führung in der Verwaltung auch politische Führung bedeutet. Dabei geht es mir weniger um Parteipolitik. Es geht mir um Politik als Be- und Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme. Es geht mir darum, in wieweit Dezernenten als Teil der Verwaltung, deren Hauptaufgabe es ja eigentlich ist, Politik umzusetzen, auch selber politisch handeln, indem sie beispielsweise die Fraktionen beraten, die Vorlagenerstellung an den Kreistag steuern oder die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren im Landkreis gestalten.
- Ich habe für dieses Interview eine Stunde eingeplant.

HAUPTTEIL – Interviewfragen

TEIL 1 – Situationen im Führungsalltag an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung (20 Minuten)

I. Allgemein

- *Wenn wir Politik als das Gestalten von Prozessen sehen. Wo würden Sie sagen, dass die Dezernenten in ihrem Alltag politisch handeln?*

Nachfragen:

je nach Schilderung und Gesprächsverlauf nach weiteren Situationen, in denen der Dezernent/die Dezernentin politisch handelt im Hinblick auf die Akteure

- *Kreistag/Fraktionen*
- *Verbände/Freie Träger*
- *Bürger/Bevölkerung*
- *Kommunen/Bürgermeister*
- *andere politische Ebenen oder Instanzen (bspw. Verband Region Stuttgart, Ministerien)*
- *Wo liegt die Abgrenzung zwischen Dezernenten und Landrat in diesen politischen Gestaltungsprozessen, und wo gibt es Überschneidungen?*
- *Wie sehen Sie dieses Bild: Stehen die Dezernenten eher vor dem Landrat und fangen die Kugeln ab, oder stehen sie hinter ihm und halten ihm den Rücken frei?*

TEIL 2 – Beteiligung am Policy-Cycle (15 Minuten)

- Sie haben gerade einige Situationen beschrieben. Ich möchte Ihnen nun gerne das vereinfachte Modell des Policy Cycles zeigen. Dieses zeigt auf, in welchen Schritten Politik als Policy-Making“, als Versuch der Be- und Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme stattfindet. Politik wird in diesem Modell als eine Abfolge von Schritten konzipiert, die mit der Artikulation und Definition von Problemen anfängt und irgendwann mit der verbindlichen Festlegung von politischen Programmen und Maßnahmen und deren Umsetzung beendet wird.
(Das Modell wird vorgelegt und bei Bedarf werden die einzelnen Schritte nochmals erläutert)

- *Fallen Ihnen anhand der einzelnen Positionen in diesem Politik-Kreislauf noch weitere Situationen ein, in die die Dezernenten eingebunden sind?*

Konkretisieren:

- *Wer war beteiligt?*
- *Was genau haben die Dezernenten in dieser Situation getan? Wie sind sie vorgegangen?*
- *Haben die Dezernenten bestimmte Techniken angewandt?*
- *Warum ist das für Sie politisches Handeln?*
- *Wo sehen Sie in dieser Situation einen Unterschied zwischen Ihrem politischen Handeln als Landrat (und politischer Beamter) und dem der Dezernenten?*

TEIL 3 – Anwendung politischer Führungsinstrumente (15 Minuten)

- *Können Sie einschätzen, welche Strategien, Techniken oder Instrumente die Dezernenten anwenden, um ihre Aufgaben erfolgreich erledigen zu können?*

Konkretisieren:

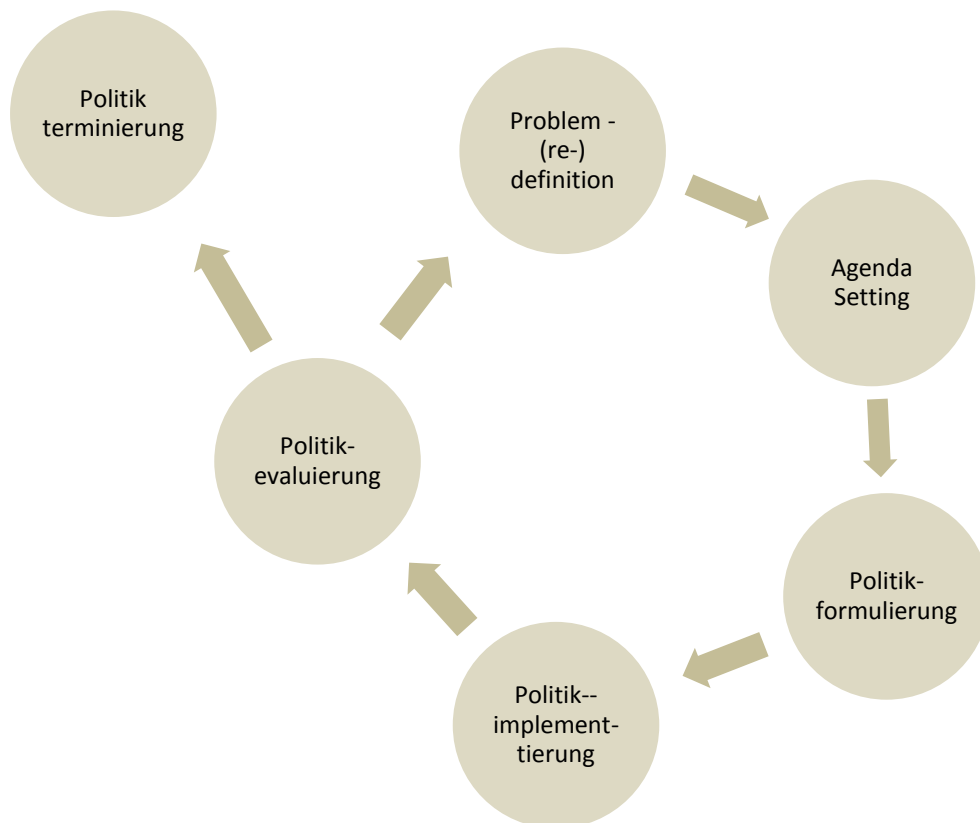
- *Wie genau gehen die Dezernenten vor?*
- *Warum?*

TEIL 4 – Abschlussfrage und Beendigung des Interviews (ca. 5 Minuten)

- Unsere Zeit ist nun vorbei.
- Vielen Dank für das Gespräch.
- Sind aus Ihrer Sicht alle wichtigen Dinge angesprochen worden? Gibt es noch etwas, dass Sie mir mit auf den Weg geben möchten?
- Auf Wiedersehen

Anlage zum Interviewleitfaden für Dezernenten und Landräte

Das idealtypische Modell des Policy Cycle nach Werner Jann



Quelle: Jann, Werner: Kategorien der Policy-Forschung, 1981.

Literaturverzeichnis

Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A.: Bureaucrats & Politicians in Western Democracies, 1981.

Banner, Gerhard: Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik in: Die Öffentliche Verwaltung, Nr. 9, 1984.

Banner, Gerhard: Politische Willensbildung und Führung in Großstädten der Oberstadtdirektor-Verfassung in: Grauhan, Rolf-Richard: Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie, 1972.

Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse, 2., aktualisierte Auflage, 2011.

Böhret, Carl/Jann, Werner/Kronenwett, Eva: Innenpolitik und politische Theorie, 3. Auflage, 1988.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Jochheim, Linda: Spitzenbeamte und ihr Verhalten bei politisch relevanten Entscheidungen in: Schimanke, Dieter/Veit, Sylvia/Bull, Hans Peter: Bürokratie im Irrgarten der Politik. Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien, 2012.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2., völlig überarbeitete Auflage, 2009.

Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, 1993.

Derlien, Hans-Ulrich/Böhme, Doris/Heindl, Markus: Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung, 2011.

Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, 2001.

Elgie, Robert: Political leadership in liberal democracies, 1995.

Damskis, Horst: Politikstile und regionale Verwaltungskulturen in Ostdeutschland, 1997.

Gellner, Winand/Hammer, Eva-Maria: Policyforschung, 2010.

Gläser, Jochen/Laudel, Grit: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 3. überarbeitete Auflage, 2009.

Glaesner, Katja: Geheimrezept weibliche Führung?, 2007.

Grasselt, Nico/Korte, Karl-Rudolf: Führung in Politik und Wirtschaft, 2007.

Grauhan, Rolf-Richard: Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie, 1972.

Hennecke, Hans Jörg: Politische Führung und ökonomische Rationalität in: Führung in Politik und Wirtschaft – Schlussfolgerungen zum Expertenforum, Duisburg, 29.5.2006, S. 11,

http://www.nrwschool.de/data/nrwschoolexpertenforum_11lowres1.pdf

[8.12.2012]

Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 10., vollständig neu überarbeitete Auflage, 2012.

Hoffmann, Markus: Koalitionen und Alleinregierungen. Implikationen für die politische Führung in: Führung in Politik und Wirtschaft – Schlussfolgerungen zum Expertenforum, Duisburg, 29.5.2006, S. 11,

http://www.nrwschool.de/data/nrwschoolexpertenforum_11lowres1.pdf

[8.12.2012]

Howlett, Michael/Ramesh, M./Perl, Anthony: Studying Public Policy, 3. Auflage, 2009.

<http://www.bpb.de/gesellschaft/gender/frauen-in-deutschland/49362/frauen-in-der-politik> [4.12.2012]

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de> [3.12.2012].

Jann, Werner: Kategorien der Policy-Forschung, 1981.

Jann, Werner/Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle in: Schubert, Klaus/Bondelow, Nils: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 2003.

- Korte, Karl-Rudolf/Fröhlich, Manuel: Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen, 2. Auflage, 2006.
- Machura, Stefan: Politik und Verwaltung, 2005.
- Mayntz, Renate: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 3. Auflage, 1985.
- Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 - Towards Hybridization? in: Governance 2, Nr. 4, S. 384-404, 1989.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.: Policy Making in the German Federal Bureaucracy, 1975.
- Mayring, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 11., aktualisierte und überarbeitete Auflage, 2010.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz: Kommunalpolitik in Deutschland, 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, 2007.
- Osner, Andreas: Personalentwicklung in der Politik. Kommunale Mandatsräger qualifizieren - politischen Nachwuchs fördern, 2005.
- Richter, Walter: Schnittstellen-Management von Kommunalpolitik und -verwaltung in: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, 2001.
- Scharpf, Fritz W.: Planung als politischer Prozess, 1973.
- Schedler/Kuno, Proeller/Isabella: New Public Management, 4. Auflage, 2009.
- Schimanke, Dieter/Veit, Sylvia/Bull, Hans Peter: Bürokratie im Irrgarten der Politik. Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien, 2012.
- Schnapp, Kai-Uwe: Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse, 2004.
- Schneider, Volker/Janning, Frank: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, 2006.
- Scholl, Armin: Die Befragung, 2003.

Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse. Eine Einführung, 1991.

Schubert, Klaus/Bondelow, Nils C.: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 2003.

Steinkemper, Bärbel: Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, 1974.

Trumpp, Eberhard/Pokrop, Rainer: Landkreisordnung für Baden-Württemberg, 5., aktualisierte Auflage, 2009.

Weber, Max: Politik als Beruf (1919) in: Max Weber. Ausgewählte Schriften. Potsdamer Internet-Ausgabe, <http://www.uni-potsdam.de> über <http://ebookbrowse.com/weber-politik-als-beruf-pdf-d120778266> [4.12.2012]

Erklärung

Ich versichere, dass ich diese Masterthesis selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.

Ludwigsburg, den 15. Dezember 2012